



universität  
wien

# MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Titel of the Master's Thesis

**„Die Entwicklung von Solidaritätsmechanismen in der EU- Asyl- und  
Migrationspolitik auf dem Prüfstand. Am Beispiel der Diskussion um die  
Einführung einer Migrationsquote: Problemfelder – Entwicklungen – Analyse.“**

verfasst von / submitted by

Anna Isabel Becker BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the  
degree of  
Master of Arts (MA)

Wien, 2017 / Vienna 2017

Studienkennzahl laut Studienblatt

A066 824

/ degree programme code as it appears  
on the student record sheet:

Studienrichtung laut Studienblatt /

Masterstudium Politikwissenschaft

Degree programme as it appears on

The student record sheet:

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dipl.-Bw. Dr. Ulrich Brand



## Zusammenfassung

Die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union (EU) ist seit Beginn der Flüchtlings- und Migrationskrise unter starken Druck geraten. Eine Regelung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik, das sog. Dublin-System sieht vor, dass die EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen (sog. Erstankunftsländer) die rechtliche und politische Verantwortung für den Asylantragsteller tragen müssen. Diese Regelung führt zu einer asymmetrischen Lastenverteilung innerhalb der EU. Eine gleichmäßige Verteilung von rechtlicher und politischer Verantwortung ist nicht gewährleistet. Gerät nun ein Mitgliedstaat aufgrund des o.g. Defizits unter Druck, werden Solidaritäts- und Lastenteilungsmechanismen in Form von materiellen, personellen und organisatorischen Unterstützungsleistungen bei Asyl- und Grenzschutzfragen, von der EU bereitgestellt. In dieser Arbeit werden die Problemfelder des Dublin-Systems, die sich insbesondere in der Zuspitzung der Flüchtlings- und Migrationskrise herauskristallisiert haben, dargestellt.

Um die Hintergründe dieser Defizite sowie den politischen Entscheidungsprozess zur Umverteilung von Asylantragsstellern zu verstehen, ist es notwendig, die schrittweise Entwicklung dieses Entscheidungsprozesses zu eruieren. Die europäischen Solidaritätsmechanismen wie der Europäische Flüchtlingsfond und die Bereitstellung von Unterstützungsbüros- und Agenturen sind hierbei kleine Meilensteine auf dem Weg zu einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem.

Seit 2003, versucht die Europäische Kommission einen verbindlichen Verteilungsmechanismus zu implementieren, der eine faire Verteilung von Antragstellern auf die europäischen Mitgliedstaaten vorsieht. Der ursprüngliche Vorschlag einer Einführung einer verbindlichen Migrationsquote durchlief dabei verschiedene Stadien, die von Ablehnung bis Akzeptanz reichen. In den 90ern erfuhr der Vorschlag starke Ablehnung, gefolgt von der partiellen Einwilligung zu Pilotprojekten zur Umsiedlung bis hin zur freiwilligen Umverteilung und Aufnahme einer festgelegten Anzahl von Asylbewerbern. Im Entscheidungsfindungsprozess zur Umverteilung von Asylantragstellern für die Dauer von zwei Jahren, haben Faktoren wie die ‚Zuspitzung der Krise‘, ‚Druck der Institutionen‘ und die ‚Rechtlichen Rahmenbedingungen‘ eine tragende Rolle gespielt. Die EU-Mitgliedstaaten konnten sich in dem untersuchten Zeitraum nicht auf einen permanenten Verteilungsschlüssel bzw. eine rechtlich bindende Migrationsquote einigen. Der vorläufige Notfallumsiedlungsmechanismus (nach Art. 78 Absatz 3 AEUV)

zur Entlastung der Erstaufnahmeländer Italien und Griechenland sieht nun bloß die vorläufige Verteilung von Antragstellern vor. Einige Oststaaten votierten gegen den vorläufigen Umsiedlungsmechanismus und wurden jedoch im Rahmen des qualifizierten Mehrheitsentscheids letztendlich überstimmt. Ein Ost-West-Split innerhalb der EU ist ein Phänomen das zutage trat und ebenso die Erkenntnis, dass die EU zu dem Zeitpunkt unfähig war, einen mehrheitsfähigen Entschluss für die Einführung eines permanenten Umsiedlungsmechanismus per festgelegtem Verteilungsschlüssel, zu fassen (Stand: Ende 2015).

## Abstract

The european Asylum and Migration policy has recently come under pressure, especially when the migration and refugee crisis in summer 2015 hit the territory of the European Union (EU). Within this framework the deficient Dublin-System, which requires front line member states to execute applications of asylum seekers, has lead to the asymmetric distribution of responsibilities.

This lack of equal and fair burden-sharing has resulted in the necessity of the creation of solidarity mechanism, that aim for burden-sharing between the european member states. This research paper aims to investigate the development of solidarity mechanisms throughout the process of the creation of a Common European Asylum System (CEAS). After the general introduction like the history of the policy field, a theoretical embedding and problematic issues in this field, the paper aims to generate factors that lead to the eventual implementation of a solidarity mechanism. Therefore the highly controversial policy instrument of the migration quota is an illustrative object of study. With an qualitative analysis this paper pursues to define the factors of success that led to an eventual distribution of refugee seekers from the recipient states, Greece and Italy, to other EU member states. Furthermore, the development of the implemenation of this solidarity mechanism, within the high-level policy discussion, is an object of this study. The paper uses press releases of the daily published, Brussels-based bulletin Agence Europe, to undermine the generated assertions and eventually to deepen the understanding of the diverse positions and the difficulties the EU faces when it comes to find a common, solution-orientated and fair approach in the policy field of EU asylum and migration, e. g. the phenomena of an East-West-split within the EU institutions.

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildungsverzeichnis.....                                                           | IV |
| Abkürzungsverzeichnis.....                                                           | V  |
| 1. Einleitung.....                                                                   | 1  |
| 2. Theoretische Einbettung .....                                                     | 9  |
| 2.1 Exkurs: Die Kritische Europaforschung .....                                      | 10 |
| 2.2 Der Liberale Intergouvernementalismus.....                                       | 13 |
| 2.3 Der (frühzeitige) Neofunktionalismus .....                                       | 16 |
| 2.3.1 Transfer von Souveränität .....                                                | 16 |
| 2.3.2 Integration als dynamischer Prozess.....                                       | 17 |
| 2.3.3 Das Konzept des spill-over.....                                                | 18 |
| 2.3.4 Schutz von Errungenschaften durch Integration .....                            | 20 |
| 2.4 Der späte Neofunktionalismus .....                                               | 20 |
| 3. Theoretische und konzeptionelle Grundlagen zu Solidarität und Lastenteilung ..... | 21 |
| 3.1 Das Konzept der Solidarität in der EU .....                                      | 22 |
| 3.2 Motivation zur Lastenteilung und Verantwortung .....                             | 25 |
| 3.3 Probleme der Lastenteilung.....                                                  | 28 |
| 3.4 Typologisierung von Burdensharing und Mechanismen .....                          | 30 |
| 3.5 Die Migrationsquote.....                                                         | 33 |
| 4. Auswertungsmethode- und schritte: Qualitative Inhaltsanalyse.....                 | 34 |
| 5. Akteure und historische Entwicklung der EU-Asyl- und Migrationspolitik .....      | 36 |
| 5.1 Die Europäische Kommission.....                                                  | 41 |
| 5.2 Der Europäische Rat.....                                                         | 43 |
| 5.3 Das Europäische Parlament.....                                                   | 44 |
| 5.4 Der Ministerrat .....                                                            | 45 |
| 6. Problemfelder in der Asyl- und Migrationspolitik.....                             | 47 |

## II

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6.1 Eine Frage der Souveränität .....                                            | 48 |
| 6.2 Bewahrung des Schengen-Raums .....                                           | 49 |
| 6.3 Das unfaire Dublin-Verfahren.....                                            | 50 |
| 6.4 Sicherheitspolitische Bedenken.....                                          | 52 |
| 6.5 Mangel an Kooperation .....                                                  | 53 |
| 7. Entwicklungen auf dem Weg zur GEAS .....                                      | 54 |
| 7.1 Die Ursprünge einer Zusammenarbeit .....                                     | 57 |
| 7.2 Unverbindliche Solidaritätsmechanismen.....                                  | 59 |
| 7.3 Studie zur Einführung einer Migrationsquote .....                            | 62 |
| 7.4 Operative Unterstützungen.....                                               | 65 |
| 7.5 Freiwillige Pilot-Projekte .....                                             | 66 |
| 7.6 Freiwillige Vorschläge zur Höhe der Migrationsquote .....                    | 67 |
| 7.7 Der European Refugee Fund .....                                              | 68 |
| 8. Die Migrationsquote im Mai 2015.....                                          | 69 |
| 8.1 Blocking power .....                                                         | 72 |
| 8.2 Der Rahmen der europäischen Gesetzgebung.....                                | 73 |
| 8.3 Nationale Präferenzen .....                                                  | 74 |
| 8.4 Der Druck der Institutionen.....                                             | 75 |
| 9. Die Migrationsquote im September 2015 .....                                   | 78 |
| 9.1 Der Ratsbeschluss in der Praxis .....                                        | 79 |
| 9.2 Das Ausmaß der Flüchtlingskrise und Drucks auf nationale Infrastruktur ..... | 80 |
| 9.3 Wandel der Solidaritätsnorm.....                                             | 81 |
| 9.4 Bedrohung von europäischen Errungenschaften.....                             | 82 |
| 9.5 Das Verfahren der qualifizierten Mehrheit & Zwischenstand .....              | 83 |
| 9.6 Länderspezifische Kritikpunkte .....                                         | 84 |
| 9.6.1 Tschechien .....                                                           | 85 |
| 9.6.2 Ungarn .....                                                               | 86 |

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| 9.6.3 Rumänien und Slowakei.....             | 87  |
| 9.6.4 Ein Ost-West-Split im Parlament .....  | 88  |
| 10. Evaluation der Ergebnisse und Fazit..... | 89  |
| 11. Ausblick .....                           | 94  |
| 12. Quellen.....                             | 96  |
| 13. Anhang (Kurzprotokoll).....              | 110 |

## Abbildungsverzeichnis

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Übersicht der innereuropäischen Solidaritätsmechanismen .....                          | 55 |
| Abbildung 2: Anstieg der Asylbewerber .....                                                         | 69 |
| Abbildung 3: Vote-Watch Daten .....                                                                 | 80 |
| Abbildung 4: Prozedurale Entwicklungen in der Diskussion um einen<br>Umverteilungsmechanismus ..... | 84 |

## Abkürzungsverzeichnis

|         |                                                            |
|---------|------------------------------------------------------------|
| AE      | Agence Europe                                              |
| AEUV    | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union       |
| AStV    | Ausschuss der Ständigen Vertreter                          |
| ALDE    | Alliance of Liberals and Democrats for Europe              |
| DG HOME | Generaldirektion Migration und Inneres                     |
| EAD     | Europäischer Auswärtiger Dienst                            |
| ECR     | European Conservatives and Reformists                      |
| EG      | Europäische Gemeinschaft                                   |
| EK      | Europäische Kommission                                     |
| EU      | Europäische Union                                          |
| EuGH    | Europäischer Gerichtshof                                   |
| EUROPOL | Europäisches Polizeiamt                                    |
| EP      | Europäisches Parlament                                     |
| ERF     | European Refugee Fund                                      |
| ESVP    | Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik          |
| EUV     | Vertrag über die Europäische Union                         |
| EPP     | European People's Party                                    |
| FRONTEX | Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache         |
| GASP    | Gemeinsame Außen-, und Sicherheitspolitik                  |
| IOM     | Internationale Organisation für Migration                  |
| JHA     | Justice and Home Affairs                                   |
| Kap.    | Kapitel                                                    |
| LIBE    | Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres |
| MEP     | Member of the European Parliament                          |
| MENA    | Middle East and North Africa                               |
| S&D     | Group of the Social-Democrats                              |
| s.      | siehe                                                      |
| sog.    | sogenannte                                                 |
| UK      | United Kingdom                                             |
| UNHCR   | United Nations High Commissioner for Refugees              |
| vgl.    | vergleiche                                                 |
| z. B.   | zum Beispiel                                               |



## 1. Einleitung

Jean Monnet, einer der Gründerväter der Europäischen Union (EU) schrieb vorausschauend in seinen Memoiren “Europe will be forged in crises, and will be the sum of the solutions adopted for those crises.” Er sollte mit seiner Prognose um die Krisenanfälligkeit der Europäischen Union Recht behalten. Nach der Krise der Wirtschafts- und Währungsunion, folgte die Migrations- und Flüchtlingskrise bis hin zum Brexit, dem Referendum von Großbritannien über sein Austreten aus der EU. Wobei die genannten Krisenprozesse auch bei weitem noch nicht abgeschlossen sind und auch kein Ende in Sicht ist. Die Migrationsbewegungen halten an und in Großbritannien verzögern Parlaments-Neuwahlen im Juni, den Beginn konkreter Austrittsverhandlungen.

Außerdem sind rechts-populistische, national-populistische Parteien und vor allem europaskeptische Parteien auf dem Vormarsch und mit ihrer Wahl in eine Regierung würde die EU erneut auf den Prüfstand gestellt werden. Nach dem Großbritannien sich im Juni 2016 gegen die Mitgliedschaft in der EU entschieden hat, wäre das Mitgründungsland Frankreich, bei einer Wahl der national-populistischen *Front National* und einer Abstimmung zum EU-Austritt („Frexit“) beinahe dem britischen Beispiel beinahe gefolgt. Solch eine Abstimmung dessen Ausgang ungewiss ist, hätte die Union in eine erneute Sinnkrise gestoßen. Durch diese Krisenszenarien stellt man sich die Überlebensfähigkeit eines wirtschaftlichen und politischen gemeinschaftlichen Gebildes wie das der Europäischen Union in Frage.

Wie viel Solidarität und Souveränität ist ein Land bereit zu geben und abzugeben? Wo sind die Grenzen der Solidarität und der Bereitschaft zur Kooperation auf EU-Ebene? Wie überlebensfähig kann eine politische Union sein, wenn bei einer Mehrheit der Mitglieder der politische Wille zur Kooperation fehlt?

In der vorliegenden wissenschaftlichen Arbeit möchte ich den Krisenfall der Flüchtlings- und Migrationskrise untersuchen. Die Flüchtlings- und Migrationskrise bezeichnet das seit dem Arabischen Frühling 2011 und insbesondere im Sommer 2015 auftretende Phänomen eines besonders hohen Influx an Asylsuchenden aus den benachbarten krisengebeutelten Regionen, wie z. B. Afghanistan, Irak oder Syrien. Viele Menschen versuchen durch „irreguläre Zuwanderung“ das europäische Festland auf dem Land-, See-, oder Luftweg zu erreichen. Die Medienberichterstattung zeigte Menschen auf engstem Raum in überfüllten Booten sowie Tausende von Asylsuchenden, die an den europäischen Außengrenzen ausharrten, um Asyl zu beantragen. Eine Folge dieses

plötzlichen Zustroms an Asylsuchenden war einerseits der Druck auf die Asylsysteme der europäischen Grenzstaaten und andererseits die Erkenntnis, dass die EU und ihr Gemeinsames Europäisches Asylsystem als Ganzes für diese Art von Notfall nicht vorbereitet sind.

Eine weitere Folge war, dass die Forderung nach „Mehr Solidarität in der Flüchtlingskrise!“ immer lauter wurde. Insbesondere die Staaten an den Außengrenzen wie Italien oder Griechenland sahen sich stellenweise von einigen Mitgliedstaaten der EU im Stich gelassen, da sie es waren, die einen Großteil der Verantwortung der ankommenden Flüchtlinge zu tragen hatten. Kritische Stimmen prangerten immer wieder das „Fehlen von Solidarität“ in der Migrationskrise zwischen den europäischen Staaten, an. In den Tageszeitungen wurde getitelt „EU-Gipfel: von Solidarität keine Spur“ (ZEIT 2016) oder „Flüchtlingskrise: Erzwungene Solidarität“ (ZEIT 2015) bis hin zum Appell „Share the Burden: EU-Leaders call for refugee Reforms“ (Newsweek 2016).

### *Analysegegenstand*

In der vorliegenden Arbeit sind die Steuerungs- und Lastenverteilungsmechanismus in Form der Umverteilungsquote der Asyl- und Migrationspolitik in der EU Gegenstand der Analyse. Die Arbeit soll den rein politischen Prozess der Entwicklung des Lastenumverteilungsmechanismus in Form einer Quote für Schutzbedürftige durchleuchten. Zu prüfen, ob das von mir ausgewählte Policyinstrument eines Lastenumverteilungsmechanismus allerdings in der politischen Realität operativ umgesetzt wurde, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Die vorliegende Arbeit ist auch nicht aus der Perspektive des Sicherheitsaspektes zu sehen. Diese Perspektive würde eine Fragestellung beinhalten, die sich darauf fokussiert, inwiefern die europäische Asyl-, und Migrationspolitik Sicherheitsstandards genügt, z.B. der Aufenthalt von nicht-registrierten Drittstaaten-Angehörigen (in dem Fall Asylbewerbern) auf EU Territorium. Nichtsdestotrotz ist ein Steuerungsmechanismus bzw. der Analysegegenstand des Lastenverteilungsmechanismus als Bestandteil einer europäischen *Security Governance* als Teil des Aufgabengebiets der *Justice and Home Affairs* (JHA) zu verstehen und als Gegenstand der *public policy on asylum* (Thielemann 2010; 2012). Die vorliegende Arbeit nähert sich der Thematik durch einen normativ-soziologischen Ansatz, als auch einen technischen Ansatz der die Frage nach einer europäischen Solidarität im europäischen Krisenmanagement aufwirft.

*Zielsetzung und Vorgehensweise*

Zentrales Ziel dieser Arbeit ist es, die europäischen Solidaritätsmechanismen, die sich im Verlauf der Flüchtlingskrise herausgebildet oder verstärkt haben aufzuzeigen und insbesondere am Beispiel des Lastenteilungsmechanismus der Umverteilungsquote (Migrationsquote) auf EU-Ebene. Ein weiteres zentrales Ziel ist es, im Anschluss zu untersuchen, welche Faktoren die Durchsetzung einer solchen Migrationsquote auf europäischer Ebene beeinflussen. Daher soll diese Masterarbeit einen Beitrag dazu leisten einen vertiefenden Einblick zu geben, welche Schwierigkeiten und Problemfelder sich bei solch einer politischen Entscheidung herauskristallisieren können. Hierzu wird der erste Vorschlag zur Migrationsquote im Mai 2015 herangezogen und danach der erneut von der Kommission eingebrachte Vorschlag im September 2015.

Die leitende Forschungsfrage lautet:

**Welche Faktoren waren ausschlaggebend für die Durchsetzung eines Umsiedlungsmechanismus auf europäischer Ebene zwischen Mai 2015 und September 2015?**

Die Arbeitsthese lautet:

**Eine funktionale Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union ist in Krisensituationen feststellbar.**

Mit den nachfolgenden Unterpunkten:

*Was sind die Problemfelder der europäischen Asyl-, und Migrationspolitik?*

*Wie lassen sich das Konzept der Solidarität und das Konzept der Kooperation auf europäischer Ebene (theoretisch) erklären?*

*Welche Solidaritätsmechanismen wurden im Verlauf der Krise und im Rahmen eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems etabliert?*

*Wie kann man die Konfliktbewältigung der europäischen Mitgliedsländer im Fall der Migrationsquote kategorisieren?*

*Welche Interessen haben sich durchgesetzt?*

In den ersten Kapiteln werden die theoretischen und konzeptionellen Grundlagen mithilfe einer Literaturanalyse erarbeitet. Durch die Theorien der Public-Good-Theory, dem Neofunktionalismus und dem Intergouvernementalismus wird eine theoretische Einbettung vorgenommen, die sich dem Analysegegenstand aus unterschiedlichen Perspektiven nähern. Um dem holistischen Anspruch gerecht zu werden, wird der theoretische Teil noch durch einen Exkurs in die Kritische Europaforschung komplementiert. Im zweiten theoretischen Teil wird auf das Konzept der Solidarität in der EU verwiesen und auf theoretisch hergeleitete Motive und Erklärungen zur Solidaritätsbereitschaft oder Lastenteilungsbereitschaft.

Nach dem Einführungsteil folgen eine Erläuterung der Auswertungsmethode und eine kurze Darstellung von der historischen Entwicklung des Politikfeldes der Asyl- und Migrationspolitik. Im Anschluss sollen die Institutionen, die am Entscheidungs- und Durchführungsprozess von Unionsrecht im Bereich JHA beteiligt sind, vorgestellt werden. Darauf folgt eine Darstellung der Problemfelder, die im Rahmen der Einführung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und in der Asyl- und Migrationspolitik ersichtlich geworden sind.

Der analytische Teil der Arbeit setzt sich mit den Politikinstrumenten der Lastenteilung auseinander. Darauf folgt der analytische Hauptteil, indem sich insbesondere mit der Debatte um die Migrationsquote in einem bestimmten Zeitraum auseinander gesetzt wird (Mai 2015-September 2015). Dafür wurden die Pressemitteilungen der Agence Europe (AE) von 1999 bis 2015 untersucht und daraus für die Thematik der „Migrationsquote“ relevante Artikel zur qualitativen Inhaltsanalyse herangezogen. Das sind alle AE-Nachrichtenartikel die inhaltlich Bezug zu dem Begriff einer „Migrationsquote“ aufwiesen. Dies dient einer klaren chronologischen Herangehensweise und Struktur beim Aufzeigen der Entwicklungen von Solidaritätsmechanismen. Beispielfhaft wird auf den von der Europäischen Kommission eingebrachten Vorschlag eingegangen. Dieser fand im Mai 2015 noch keine Zustimmung und im September 2015 fand er die Mehrheit im Ministerrat. Der Vorschlag wurde gerade von den östlichen EU-Ländern im ersten und im zweiten Durchgang stark kritisiert und es soll auch auf deren Perspektive *konzis* eingegangen werden.

Die Schlussfolgerungen werden in der Evaluation der Ergebnisse und im Kapitel *Fazit und Ausblick* gezogen und sollen auch im Hinblick auf die theoriegeleiteten Fragestellungen und Annahmen überprüft werden.

*Problemdarstellung*

Die Schutz suchenden Personen erreichen die EU an ihren Außengrenzen und somit in Ländern wie Griechenland, Italien, Malta und Ungarn. Die hohe Zahl an Flüchtlingen setzte die Asylsysteme vor Ort unter starken Druck und führte zu Stauungen durch Menschenmassen und der Errichtung von Lagern an den EU-Außengrenzen. Aufgrund ihrer geografischen Lage sind Länder wie Italien, Griechenland und Ungarn einem höheren Migrationsdruck als die anderen Mitgliedstaaten ausgesetzt. In Anbetracht der Konflikte muss die Europäische Union in den nächsten Jahren weiterhin mit einem enormen Zustrom von Migranten in ihr Hoheitsgebiet rechnen.

Das Jahr 2013 verzeichnete mit 431.000 Anträgen und 2014 mit 626.000 die höchsten Anzahlen an Asylanträgen seit 1992 innerhalb der EU. Von 2013 auf 2014 erhöhte sich die Zahl der eingegangenen Asylanträge also um 195.000 Personen. Die Asylbewerber kommen hauptsächlich aus den Staaten Syrien, Eritrea, dem Kosovo, Afghanistan und der Ukraine, gefolgt von Ländern wie Irak, Serbien, Nigeria und Gambia (Eurostat, Stand: Mai 2015). Die meisten Asylbewerberanträge erhielten 2014 Deutschland (203.000) vor Schweden (81.000), gefolgt von Italien (65.000), Frankreich mit Platz 4 (64.000) und Ungarn auf Platz 5 (43.000), Großbritannien (32.000), Österreich (28.000), Niederlande (25.000) und Belgien (23.000). Im Jahre 2015 gingen in der gesamten EU 1.255.640 Asylbewerberanträge ein, wobei die meisten in Deutschland (441.800) gestellt wurden, gefolgt von Ungarn (174.435) und Schweden (156.110) (ebd.).

Eine hohe Anzahl an Asylbewerberanträgen in Ländern wie Deutschland<sup>1</sup> hängt damit zusammen, dass Deutschland Flüchtlinge aus Griechenland nicht rücküberstellt, da die Einhaltung europäischer Standards dort stellenweise nicht gewährleistet ist (vgl. Schammann 2015: 1). Allgemein betrachtet differieren Unterbringungsbedingungen, Anerkennungsquoten und soziale Leistungen zwischen den europäischen Ländern stark, was wiederum zu einem ungleichen Aufkommen von Asylanträgen führt (ebd.).

Ein weitere Grund für ein ungleiches Aufkommen an Asylanträgen ist, dass die Asylbewerber einen ihnen präferierten Staat anstreben, um dann dort Asyl zu beantragen. Dies führt dazu, dass Asylbewerber oft auch nur auf der „Durchreise“ von einem Mitgliedstaate in den nächsten sind (sog. Sekundärmigration) (vgl. Angenendt 2015: 1). Aufgrund externer Faktoren, wie der plötzliche Zustrom von Personen, werden die be-

---

<sup>1</sup> Auch andere Länder wie Finnland und Schweden sind schon dazu übergegangen Asylbewerber nicht in

stehenden strukturellen Defizite des italienischen und griechischen Asylsystems noch zusätzlich verstärkt und deren Funktionsfähigkeit letztendlich in Frage gestellt.

Nach Evaluierung der Europäischen Union scheint kein anderer Mitgliedstaat sich derzeit in einer vergleichbaren Notsituation wie Italien und Griechenland zu befinden. Das implizieren die hohen Zahlen von Migranten, die irregulär in das Hoheitsgebiet gelangen und von denen ein Großteil eindeutig internationalen Schutz benötigt plus ein Asylsystem, das „gravierende Schwächen“ aufweist. Strukturelle Defizite können sein, dass die Länder an den Außengrenzen es nicht schaffen, ihrer Pflicht zur Registrierung und Aufnahme der Flüchtlinge nachzukommen, oder dass die Lebens- und Unterbringungsbedingungen vor Ort mangelhaft sind und den Schutz suchenden somit nicht ausreichend Schutz geboten werden kann (Europäische Kommission 2015a)).

Mögliche Faktoren für die Wahl eines Ziellandes können erstens, die tradierte und historische Beziehungen zu dem Zielland sein wie z. B. die Kenntnisse der Sprache; bereits vorhandene soziale Beziehungen zum Zielland oder eine ethnische Gemeinschaft ist bereits vor Ort. Zweitens kann die Höhe der Wahrscheinlichkeit, dass ein Land einem Bewerber Asyl gewährt sowie die mit dem Schutzstatus zusammenhängenden Vorteile ausschlaggebend sein. Vor diesem Hintergrund sind auch die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung und Behandlung von Asylanträgen zu sehen. Die kann durch die unterschiedliche Nationalität der Bewerber in dem jeweiligen Mitgliedstaat erklärt werden, hauptsächlich aber durch die unterschiedlichen Asyl- und Migrationspolitiken der Länder (Eurostat, Stand: Mai 2015).

Mögliche Motive, die zur Entscheidung einer Migration oder gar Flucht in die Europäische Union führen, können zahlreich sein. Neben wirtschaftlichen Gründen (Arbeitslosigkeit, ein anhaltend niedriges Lohnniveau) spielt auch die individuelle Beurteilung einer Reihe von Push-Faktoren eine große Rolle. Push-Faktoren können kriegerische Auseinandersetzungen, Bürgerkriege, diktatorische Regime, Naturkatastrophen oder Umweltzerstörung sein. Sog. Pull-Faktoren, die zur Migration führen, können Schattenwirtschaft, ein höheres Lohnniveau oder andere Arbeitsmarktbedingungen sowie politische Stabilität, Rechtsstaatlichkeit und wirksamer Schutz der Menschenrechte sein. Irreguläre Migranten fällen ihre Entscheidung entgegen abschreckender Faktoren wie z. B. hohe Kosten für Schlepperdienste oder das Risiko, vom Grenzschutz aufgegriffen und strafrechtlich verfolgt zu werden (Europäische Kommission 2004: 13).

Ein Problem im europäischen Asylsystem, das mit Zuspitzung der Migrationskrise immer offensichtlicher wurde, sind die Auswirkungen der Dublin-II-Regelung, die dazu

führt, dass Staaten an den Außengrenzen (*countries of first-entry*) mit ihrer Verantwortung der Abwicklung der Asylbewerberanträge administrativ als auch operativ überfordert sind. Diese Staaten sind allein aufgrund ihrer geografischen Lage des Öfteren die *countries of first-entry*. Die Regelung hatte zur Folge, dass Asylbewerber, die in einem anderen Mitgliedstaat aufgegriffen wurden, automatisch wieder in das europäische Ankunftsland (*country of first-entry*) zurückgeschickt wurden. Die Dublin-III-Regelung versucht der Lage Herr zu werden und sieht vor, dass wenn Staaten große Defizite in der Abwicklung des Asylprozederes, den Standards oder der Aufnahme von Asylbewerbern aufweisen, die anderen Mitgliedstaaten keinen Rücktransfer in dieses Land einleiten sollen. Ein Großteil von Policy-Experten ist sich einig, dass bisher ergriffene Maßnahmen nicht ausreichen, um das unsolidarische und strukturell defizitäre Dublin-System grundlegend zu verbessern (EP-Think-Tank 2014).

Zusammengefasst führen das bisherige europäische Asylsystem und das Dublin-Verfahren, sowie der Druck der Krise zu einem Dilemma, wobei die Durchführung von kollektiven Maßnahmen, insbesondere im Rahmen der Inneren Sicherheit der EU sich als schwierig gestaltet (vgl. Thielemann/Armstrong 2013: 151). Der Konflikt eines mangelnden Kooperationswillens im Bereich der europäischen Innenpolitik wird uns im Laufe der Arbeit immer wieder begegnen und ist auch Gegenstand aktueller policy-Debatten. In der Diskussionsrunde „Central Europe and the Refugee Question: Cooperation instead of Confrontation“, im Haus der Europäischen Union (Wien) wurden die Gründe für eine Ablehnung einer verbindlichen Verteilungsquote von Flüchtlingen, sowie die Gründe für das Suchen nationaler Alleingänge und Lösungsstrategien, z. B. die Errichtung von Grenzkontrollen, eingehender diskutiert. Es wurde ebenfalls bescheinigt, dass unter anderem erst durch den vermehrten „Druck von Deutschland“ die verbindliche Migrationsquote durchgesetzt werden konnte (vgl. Protokoll 2016).

### *Zum Forschungsstand*

Bevor auf den Forschungsstand eingegangen wird, soll zunächst kurz kritisch auf die Frage eingegangen werden, wie der Gegenstand der „Lastenteilung von Migrations- und Flüchtlingsströmen“ in die Forschung eingeführt wird. Es fällt auf, dass Migration per se als Problem in der öffentlichen Wahrnehmung wahrgenommen wird. Regionale und geografische Forschung beschäftigt sich dann mit der Verteilung von Migranten auf einen geografischen Raum, die Segregationsforschung fokussiert sich auf eine „gute“ Verteilung oder eine „schlechte“ Verteilung von Migranten. Die Wissenschaft aus

Recht, Politik und Soziologie greift Migration ebenfalls oft als Problem auf. Dieser Ssschverhalt fällt schon ins Auge, wenn intra-staatliche Bewegung als „Mobilität“ und „Flexibilität“ gehandelt werden und grenzüberschreitende Wanderungen, die „Migration“ von Menschen, Gegenstand von rechtlichen und politischen Restriktionen werden (Thränhardt 2003). Dieser Bias und die ungeschriebene, wissenschaftliche stillschweigend anerkannte Annahme der Forschung „Migration als Problem“ zu behandeln ist zwar bekannt, doch diese kritisch zu hinterfragen würde den Rahmen der Arbeit sprengen. Insofern soll in dieser Arbeit nicht eine Wertung von Migration als „Problem“ erfolgen, es geht mehr darum, den inhaltlich-politisch und technokratischen Prozess dahinter offen zu legen.

In den letzten Jahren hat sich die Forschung mit der Thematik der Lastenteilung in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik immer wieder auseinander gesetzt. Mit den Entwicklungen des Kontexts und den Inhalten der globalen Lastenteilung von Migrations- und Flüchtlingsströmen seit den Genfer Flüchtlingskonventionen (1951) beschäftigt sich Ucarar (2006) eingehend. Ins Detail der europäischen Solidarität gehen Bendel (2015) und Thielemann/Armstrong (2013), sowie insbesondere Thielemann, der seinen Fokus auf Lastenteilungssysteme und -mechanismen legt sowie sich mit den Gründen und Hürden für die Bereitschaft zur Solidarität auseinandersetzt (Thielemann 2003; 2004; 2005; 2010).

Des Weiteren hat sich Forschung auf Gebiete wie die Europäisierung nationaler Asylsysteme (Guild 2006, Lavenex 2001, Toshkov und de Haan 2013), die Dynamiken im politischen Entscheidungsprozess des EU-Asylrechts (Kaunert/Léonard 2012, Ripoll Servent und Trauner 2014; Zaun 2015), die Rolle der EU in der Externalisierung von Asylpolitik und die Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen (Andrijasevic 2010, Gammeltoft-Hansen 2007, Klepp 2010, Jurje/Lavenex 2014) konzentriert.

Noll (2003) beleuchtet die Risiken und Probleme, denen Gesetzgeber bei der Errichtung von Normen in der europäischen Asylpolitik und im europäischen Mehrebenensystem ausgesetzt sind. Einige Fallbeispiele für die Funktionsfähigkeit von Lastenteilung in Asylsystemen aus UK und Deutschland liefert Boswell (2003). Die Idee eines Lastenteilungsansatzes im Kosovo-Krieg in den 90er Jahren, als auch die Gegenüberstellung von nationalen und kollektiven Maßnahmen in Notfallsituationen skizziert Suhrke (1998). Mehr ins technische Detail geht Grech (2016) und thematisiert, warum die 2015 von der Kommission eingebrachten Migrationsquoten-Vorschläge mangelhaft sind und wie eine alternative Migrationsquote aussehen könnte.

Gerade das Jahr 2015 war geprägt von einer extremen Zuspitzung der Krise und baute den Handlungsdruck kontinuierlich auf. Zu Beginn des Jahres 2016 halten die Diskussionen um den weiteren Verlauf von Stabilisierungsmechanismen innerhalb und außerhalb der EU a, jedoch würde deren Einbeziehung den Rahmen der Arbeit sprengen.

Die Analyse markiert in diesem Stadium die Entwicklungen der Solidaritätsmechanismen in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik von den 90er Jahren bis Ende 2015.

Der Prozess hin zu einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem ist bei Weitem noch nicht abgeschlossen, sondern steckt erst in den Kinderschuhen. Der Ausgang dieser Bemühungen um einen gemeinschaftlichen Ansatz ist noch unklar.

Bis dahin hoffe ich einen den Lesenden einen besseren Einblick in das europäische Politikfeld von Asyl und Migration und dem Konzept von Solidarität und Solidaritätsmechanismen in der EU am Beispiel der der Migrationsquote zu geben.

## 2. Theoretische Einbettung

In diesem Kapitel soll eine theoretische Einbettung von den Untersuchungsgegenständen vorgenommen werden. Dafür wird im folgenden Absatz erklärt mit welcher Theorie sich auf welchen Sachbereich konzentriert werden soll sowie die angestrebte Erklärungsleistung der ausgewählten Theorie. Meine Maxime der Wahl der theoretischen Ansätze hat zum Ziel den Analysegegenstand aus verschiedenen theoretischen Blickwinkeln zu betrachten und einzugrenzen.

Die Integrationstheorien wurden als sinnvoll erachtet, da sie klassischerweise eng an die Entwicklungen von europäischen Integrationsschritten in Form von konkreten europäischen Policymaßnahmen angelehnt sind und sich in der vorliegenden Untersuchung mit einem europäischen Policymechanismus auseinandergesetzt wird (vgl. Conzelmann 2019: 164). Die Theorien des *Liberalen Intergovernmentalismus* (Hoffmann 1964 und 1966, Moravcsik 1993) und der *(Neo-) Funktionalismus* (Mitrany 1933, Haas 1970, Wolf 1999) sollen deshalb zur Annäherung an das Politikfeld der Asyl- und Migrationspolitik herangezogen werden.

An dieser Stelle ist jedoch darauf hin zuweisen, dass die neo-funktionalistischen Konzepte nicht mehr als „ausreichend“ gelten und in den zeitgenössischen Diskussionen mit anderen theoretischen Theorien wie dem Institutionalismus und dem Konstruktivismus

ergänzt werden. Die Kritik an die „klassischen“ Großtheorien (Hüttmann/Wehling 2013 – Das Europa-Lexikon) und ihre unzureichende Bewertung, hängt damit zusammen, dass sich in den aktuellen Debatten nicht mehr die Frage nach Integrationsbremsenden Kräften oder Integrationsbefördernden Kräften stellt (vgl. Conzelmann 2010: 180), sondern vielmehr die Frage im Zentrum steht „durch welche Besonderheiten das existierende System des Regierens in der EU gekennzeichnet ist und welche normativen Qualitäten es besitzt.“ (Conzelmann 2010: 180). Es finden nämlich augenscheinlich keine großen Integrationsschritte (mehr) statt, sondern es wird auf ein bestehendes Institutionengebilde und Vertragswerk aufgebaut (ebd.) Um dieser integrationstheoretischen Debatte entgegen zu wirken, werden, wird in den folgenden Kapiteln auch auf andere Theoriezweige und ihre Konzepte eingegangen.

Zur Analyse der europäischen Norm und der Logik und Motivation für *burdensharing* (vgl. Ostrom, Thielemann) wird die in den Wirtschaftswissenschaften verankerte *public-good theory* herangezogen. Außerdem erläutert die Theorie das „Trittbrettfahrerproblem“ im bisherigen Europäischen Asylsystem und geht somit in die Tiefe der Problematik in der Verteilung und Bewahrung von Öffentlichen Gütern.

Bei der Betrachtung der Europäischen Union als Gesamtwerk, aber auch in ihren Einzelteilen, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass „Integration“ auch immer mit Dynamik, Bewegung und Veränderung einhergeht. In dem Moment, in dem ein Teil untersucht und analysiert wurde, kann sich die politische, situative Dynamik bereits verselbstständigt haben und somit zu einer notwendigen Neu-Evaluierung führen. Letztendlich kann nur eine analytische Momentaufnahme geschaffen werden, die es analytisch immer wieder zu wiederholen gilt (Knodt/Corcaci 2012: 9). Um den eigenen holistischen Forschungsansprüchen zu genügen, wird im folgenden Unterkapitel exkursartig eine kritische Sicht auf die europäische Integration und auf die EU-Asyl- und Migrationspolitik dargelegt.

## 2.1 Exkurs: Die Kritische Europaforschung

Die Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ hat sich der kritischen Beleuchtung der Europaforschung verschrieben. Demnach befindet sich die EU in einer Krise und mit ihr auch ihr auch das sog. „Staatsapparate-Ensemble“. Sogar das Weiterbestehen der EU könnte in Frage gestellt werden, falls es sich nicht bloß um eine temporäre „Durchsetzungskrise“ handelt (vgl. Buckel et al 2014: 38). Die Vertreter der Kritischen Europa-

forschung befürworten eine Verschmelzung von kritischen Theorien wie Herrschafts-, Geschlechter-, oder Klassentheoretischer Ansätze mit anderen anderen, weniger kritischen theoretischen Ansätzen. Das hat zum Ziel die Vollständigkeit einer Theorie zu gewährleisten (vgl. Buckel et al. 2014: 24).

Der Forschungsgegenstand von Buckel et al. (2014) ist die kritische Beleuchtung der „Transnationalisierung des Staates im Prozess der Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Migrationskontrollpolitik“, synonym zu einer „Transformation“ (Buckel et al. 2014: 18). Dabei gehen sie von den Annahmen der materialistischen Staatstheorie aus und decken hegemoniale bzw. Herrschaftsverhältnisse auf (vgl. Buckel et al. 2014: 9 f.).

Eine Annahme ist, dass eine sozial-räumliche Neuausrichtung der nationalen und europäischen Institutionen in Form eines europäischen „Staatsapparate-Ensembles“ stattfindet. Der Europäische Integrationsprozess wird als regionaler „Internationalisierungsprozess“, verstanden, wobei auf Dauer angelegte Verflechtungen entstehen (ebd.). Dieser überlagert allmählich die traditionellen europäischen Länder und ist zeitgleich auf der Suche nach einem „genuin europäischen Staatsprojekt“ (vgl. Buckel et al. 2014: 19). Der Dualismus zwischen der EU und ihren Mitgliedsländern soll überwunden werden und die EU als „Teil und besondere Ausprägung des postfordistischen europäischen Staatsprojekts“ gesehen werden (Buckel et al. 2014: 37).

Staaten sind dabei „Ensembles heterogener und [...] konkurrierender Staatsapparate, deren Kohärenz durch ein Staatsprojekt organisiert werden muss“. Dabei kommt es zur Neukonfiguration von Kräften, Transformationen innerhalb der Staaten und auch zu deren Neuordnung innerhalb des europäischen Gefüges. So genannte „Fast-Staatsapparate“ können der Theorie nach beispielsweise die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank oder auch die EU-Agentur Frontex sein. Bei ihrer Untersuchung kommen die Vertreter der Kritischen Europaforschung zum Schluss, dass „Migrationskontrollpolitiken“ dem kapitalistisch veranlagten Staat zugeordnet werden können (ebd.).

Die gegensätzlichen Positionen in der Migrationspolitik innerhalb von Staaten oder gar auf Regierungsebene erklärt die Forschung mit dem Sicherheitsdenken des Staates einerseits und den auf Einwanderung zielende Arbeitskraftpolitiken der EU andererseits. Des Weiteren verweist die Kritische Europaforschung auf „die Eigendynamik der EU-Institutionen“ an sich (vgl. Buckel et al. 2014: 30).

Aus dem Blickwinkel der materialistischen Staatstheorie (Poulantzas 2002/1978, Althusser 1977, Gramsci 1991) besteht der Sinn eines Staates darin, die kapitalistische Gesellschaft zu reproduzieren, um das kapitalistische System am Laufen zu halten. Dabei bezeichnen sie „Vergesellschaftung strukturell [als] krisenhaft“ (Buckel et al. 2014: 26). Sie ist abhängig von „gesellschaftlichen Bedingungen und Naturvoraussetzungen“ [...] die sie weder zu produzieren noch zu garantieren vermag, sondern tendenziell sogar zerstört.“ (Hirsch 1994: 167 in Buckel et al. 2014: 26). Der Staat wird also von immer wiederkehrenden Krisen heimgesucht, in denen er versucht zu intervenieren und zu regulieren, allerdings äußern sich die „gesellschaftlichen Widersprüche in ‚säkulären‘ Krisen“ (Buckel et al. 2014: 26).

„Der Kapitalismus entwickelt sich als [...] krisenvermittelte und international ungleichmäßige Abfolge historischer Formationen, das heißt vorübergehend stabiler Konfigurationen“ (Hirsch 1994 in Buckel et al. 2014: 26).

In der Folge eröffnen das Staatsprojekt und das Institutionen-Ensemble neuartige, strategische und räumliche Möglichkeiten, um eigene politische Projekte und Interessen anzusiedeln und durchzusetzen (vgl. Buckel et al. 2014: 19). Eine wichtige Strategie ist dabei, durch Territorialisierung und die Herstellung von räumlicher Struktur, Ordnung, Grenzen und Kontrolle, die Subjekte der politischen Herrschaft zu definieren und entweder ein- oder auszuschließen. Wobei ihnen mit Einschluss Rechte und Pflichten gewährt und auferlegt werden (ebd.). Eine Strategie der Asyl- und Migrationspolitik ist die Verwendung der sog. „Invisibilisierungstechnik“, die die Problematik von Migration regelrecht vertuscht. So hat das Dublin II-Abkommen die Verantwortung von allen Ländern (Nord, Süd, Ost und West) auf die Länder des Südens „abgeschoben“ und hofft auf deren Kooperation bei der Durchführung von Kontrollen. Außerdem hat Spanien sich als besonders fähiger Akteur erwiesen, indem es bilaterale Abkommen mit den nord- und westafrikanischen Staaten über Internierungslager schloss sowie mehr lokale Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern gefördert hat. Die afrikanischen Länder werden somit zu Kooperationspartnern und auch zu einem „Staatsapparat“ innerhalb der europäischen Asyl- und Migrationspolitik (vgl. Buckel et al. 2014: 40) und außerhalb von EU-Grenzen (ebd.).

## 2.2 Der Liberale Intergouvernementalismus

Wenngleich sich in der Diskussion um die Migrationsquote nationale Differenzen und stellenweise Ablehnung herauskristallisiert haben, wurde die Verteilung von Asylbewerbern letztendlich doch für einen Zeitraum von zwei Jahren durchgesetzt. Gerade die größeren und aufgrund ihrer geografischen Lage weniger betroffenen Länder, wie Deutschland und Frankreich, äußerten sich anfangs mit Zurückhaltung gegenüber einer festen Migrationsquote.

Doch mit Zuspitzung der Krise, Druck der Öffentlichkeit und einer immer stärker werdenden Belastung auf mitgliedstaatliche Asylsysteme vollzog sich ein Richtungswechsel hin zu einer vorläufigen gemeinsamen europäischen Lösung. Diese kam durch einen Wandel in der Diskussion und im Abstimmungsverhalten um eine Migrationsquote zustande (vgl. Analysekapitel der Arbeit). Der Kurswechsel war unter anderem möglich, da die Europäische Kommission die Vorschläge zu einem Notfallumsiedlungsmechanismus erneut einbrachte und zur Abstimmung stellte. Ebenso das Europäische Parlament, zeigte mit dem im September 2015 durchgeführten Dringlichkeitsvotum, seine Unterstützung zu einem gesamteuropäischen Notfallmechanismus.

Dies widerspricht der Prämisse der *Liberalen Intergouvernementalismus*, in dem einer supranationalen Institutionen, wie der Europäischen Kommission kaum Einflussnahme zugesprochen wird und diese immer nationalstaatlichen Präferenzen ausgesetzt ist. Nach Moravcsik bleiben die Nationalstaaten die „Herren der Verträge“, kontrollieren achtsam den Transfer von Souveränität. „Ihre *Nachfrage* nach neuen Steuerungsinstrumenten und nicht das *Angebot* supranationaler Institutionen ist ausschlaggebend für Integrationsfortschritte.“ (Steinhilber 2012: 152). Der *Intergouvernementalismus* zählt eher zur realistischen Schule und geht von einem „staatszentrierten“ Ansatz aus, in dem die nationalen Regierungen zwischen den politischen Ebenen „vermitteln“. Die Länderpositionen bilden sich aus innenpolitischen und gesellschaftlichen Meinungs-, bzw. Präferenzbildungsprozessen (vgl. Steinhilber 2012: 141). Die beiden Sichtweise verbindet die Annahme, dass die europäischen Staaten im Integrationsprozess „nach außen als eine geschlossene Einheit auftreten“ (ebd.). Diese Annahme trifft nicht auf das gewählte Beispiel der in der Debatte um eine Migrationsquote zu, wie anhand der langanhaltenden Diskussionen um eine Verteilung deutlich wurde.

Nach Moravcsiks empirischen Belegen<sup>2</sup>, war nur im Fall der Einheitlichen Europäischen Akte die Europäische Kommission ein dominanter Akteur, der seine Interessen durchsetzte. Ansonsten gaben die Mitgliedstaaten die politischen Leitlinien vor und die supranationalen Institutionen wie Europäisches Parlament, die Kommission oder der EuGH spielten eine nebensächliche Rolle und wurden nur als „Instrument“ genutzt (vgl. Steinhilber 2012: 152). Moravcsik spricht hierbei von einem „delegieren“ der Nationalstaaten an die „Kommission“ in Form einer „partiellen Machtübertragung“ (vgl. Steinhilber 2012: 153). Die Annahme aufzustellen, dass die Staaten nach einer gesamteuropäischen Lösung verlangt haben, wäre bei der Einführung der Quote nicht einleuchtend. Zwar haben die südlichen Länder lange Zeit eine Reform und einer Teilung der Last durch eine gerechtere Verteilung von Zuständigkeiten gefordert, doch letzten Endes, wurde nur aufgrund von externem Druck und der Änderung des Abstimmungsverfahrens durch die Kommission (weg vom Einstimmigkeitsprinzip), eine verbindliche Migrationsquote möglich.

Es kommt bei der theoretischen Untersuchung durch die „intergouvernementale“ Brille darauf an, ob die Diskussion und die Abstimmung von Mai 2015 oder von September 2015 betrachtet werden. So bemängelt der deutsche Außenminister das Verhalten und die nationalen Alleingänge einiger europäischer Staaten in der Diskussion um einen verbindlichen Lastenverteilungsmechanismus: „Das Problem liegt in den europäischen Hauptstädten, in denen man gerne nach Solidarität ruft, wenn europäische Mittel verteilt werden, sich aber wegduckt, wenn die See mal etwas rauer wird.“ (Steinmeier-Rede vom 6.11.2015). Dieses Zitat könnte als Paradebeispiel für den *Liberalen Intergovernmentalismus* herangezogen werden, da im ersten Durchgang die vereinzelt nationalen Interessen gewahrt wurden.

Eine Vertiefung des Integrationsprozess ist nach dem *Liberalen Intergovernmentalismus* nur möglich, wenn die Interessen der „dominanten Nationalstaaten“ kongruent sind. In der Folge „gemeinsam“ Regeln beschlossen werden und diese in der Folge der nationalen Interessenslage zuträglich sind (vgl. Steinhilber 2012: 141). Dazu heißt es: „The configuration of interdependent state preferences determines state behavior“ (Moravcsik 1997 in Steinhilber 2012: 145). Das heißt, dass zwischenstaatliche Kooperation von der Anordnung der untereinander abhängigen Präferenzen bedingt wird. Bei übereinstimmenden und komplementären nationalen Präferenzordnungen ist der

---

<sup>2</sup> Untersuchung der sog. *grand bargains* (große politische Übereinkunft) in politischen Entscheidungsprozessen.

Anreiz miteinander zu kooperieren größer. Im Gegensatz dazu steht, wenn stark divergierenden Präferenzen oder stark divergierende Interessen aufeinanderprallen. Ist letzteres der Fall, besteht wenig Chance auf eine zwischenstaatliche Kooperation (vgl. Steinhilber 2012: 145). Generell betrachtet hieße das, dass sobald die „großen“ europäischen Staaten wie Deutschland, Frankreich und Italien eine gemeinsame Policy präferieren, diese auch längerfristig realisiert wird. Auf den Bereich der europäischen Asyl- und Migrationspolitik angewendet, würde das bedeuten, dass erst mit wachsendem Interesse der größeren Länder die Migrationsquote möglich wurde. Dies stimmt stellenweise, da Deutschland und Frankreich sich im weiteren Verlauf des Entscheidungsprozesses für die solidarischere Umverteilung stark machten. Auch wurde hier auf Nachfrage auf einer Konferenz darauf hingewiesen das insbesondere Deutschland sich in der Abstimmung von September 2015 für die Einführung einer Migrationsquote als Notfallmechanismus einsetzte (vgl. hierzu Protokoll vom 9.6.16).

Meilensteine im Hinblick auf „kongruente“ und „komplementäre“ Integrationsschritte (vgl. Steinhilber 2012: 150) sind der Theorie nach einschneidende Ereignisse (sog. „choices for Europe“) wie die Römischen Verträge, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die Einheitlichen Europäischen Akte oder die europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Moravcsik sieht in diesen politisch-wirtschaftlichen Großprojekten ein „grand projet“, das als Integrationsmotor fungiert. Diese konstituierenden Reformschritte sind meistens zu Zeitpunkten möglich, in denen die dominierenden Staaten eine „hohe Präferenzkonvergenz“ aufzeigen (vgl. Steinhilber 2012: 150). Die Europäische Integration erlebte eine „Renaissance“, weil mächtige Staaten wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien gemeinsames Interesse, Bereitschaft und Ambition aufzeigten. (Reform-)Verträge wie von Amsterdam, Nizza und Lissabon enthalten solche „grand projets“ nicht mehr und beinhalten Moravcsik zufolge auch keine wegweisenden Neuerungen (vgl. Steinhilber 2012: 150).

Im Hinblick darauf, dass die Europäische Kommission und ihre Gestaltungsmacht in der Theorie des *Liberalen Intergovernmentalismus* keine Anwendung finden, ist die Theorie wenig geeignet. Die Theorie weist auch Lücken auf, wenn es um die Interpretation von dem „Einfluss von normativen Überzeugungen auf den supranationalen Entscheidungsfindungsprozess“ geht. Auftretende externe Einflüsse (z. B. „plötzliche“ Flüchtlingsschwemme) werden von den theoretischen Annahmen des *Liberalen Intergovernmentalismus* somit ausgeschlossen (vgl. Knodt/Corcaci 2012: 68). Lieferte Moravcsik's Theorie in den Zeiten einer „kleinen“ Europäischen Gemeinschaft (EG) Er-

kenntnisse über deren Kooperationen, haben sich heute Abstimmungsverfahren, Kompetenzen, Interessen und Akteure in andere Richtungen verschoben. Insofern soll in der vorliegenden Arbeit die Annahmen des *Intergovernmentalismus* verworfen werden und der Fokus auf einende Elemente, wie beispielsweise der Wechsel vom Einstimmigkeitsprinzip zum Mehrheitsentscheid, Solidaritätsklauseln, Kompetenzzuwachs und mehr Mitspracherecht von Institutionen wie das Europäische Parlament, gelegt werden (*de facto* die Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon). Um diesen zusätzlichen Einflussfaktoren gerecht zu werden, wird in den folgenden Kapiteln der Neofunktionalismus, als theoretischer Rahmen der Arbeit, herangezogen.

### 2.3 Der (frühzeitige) Neofunktionalismus

Als Urheber der des Funktionalismus gilt David Mitrany (Mitrany 1933) und sein Werk *a Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organizations* (1943). Mitrany erlebte als Zeitzeuge die Unzulänglichkeiten und letztendlich das Scheitern des Völkerbundes mit, dessen Defizite in sich häufenden Völkerrechtsverletzungen, wirkungslose Sanktionierung waren. Ebenfalls in Bezug auf einen gemeinsamen Welthandel und eine gemeinsame Wirtschaftspolitik bestand wenig Einigkeit (vgl. Knodt/Corcaci 2012: 23). Aus diesem anscheinend nicht-funktionierenden System schuf Mitrany seine Theorie des Funktionalismus, die später noch um einige Annahmen aus dem Neofunktionalismus ergänzt wurde. Die Grundüberzeugung von Mitrany's Theorie ist, dass sich staatliche Aktivitäten durch das Finden von problemlösenden Funktionen definieren (ebd.). In den folgenden Abschnitten werden die wichtigen Punkte seiner Theorie dargelegt und am Ende deren Anwendbarkeit auf den Untersuchungsgegenstand erläutert.

#### 2.3.1 Transfer von Souveränität

Die bereits benannten Unzulänglichkeiten des Völkerbundes führten dazu, dass Mitrany's Anspruch ein politisches funktionales System zu schaffen, auch sein Anspruch ein friedliches System zu schaffen mit einer hing. Für Mitrany braucht ein funktionaler Ansatz eines politischen Systems mit Frieden als Ziel, eine stetige Entwicklung von grenzüberschreitenden gemeinsamen Aktivitäten und Interessen (vgl. Simon/Riemer 1997: 352). Einen möglichen Lösungsweg stellte hierbei der „Transfer von Souveränität“ dar:

„By entrusting an authority with a certain task [...] carrying with it command over the requisite powers and means, a slice of sovereignty is transferred from the old authority to the new; and the accumulation of such partial transfers in time brings about a translation of the true seat of authority” (Simon/Riemer 1997: 352).

Einen problematischen Aspekt sah Mitrany in der erforderlichen Sicherheit von Staaten. Solange die Grundsatzfrage nach der Sicherheit von Staaten und Bevölkerung nicht geklärt ist, kann auch kein Transfer von Souveränität erfolgen. Die Sicherheit („defense“ engl. Verteidigung) muss insofern zuerst auf die „neue“ übergeordnete Ebene übertragen werden: „There cannot be real transfer of sovereignty until defense is entrusted to a common authority, because national means of defense are also means of offense and also of possible resistance to that common authority.” (Mitrany in Simon/Riemer 1997: 353).

### 2.3.2 Integration als dynamischer Prozess

Ernst B. Haas entwickelte Mitrany's Theorie (Haas 1958) in Form des Neofunktionalismus weiter. Eine Prämisse des Neofunktionalismus ist die Zielsetzung der Integration, nämlich die Etablierung von „functionalist mechanisms with federalist goals“ (Niemann/Schmitt 2010: 45). Somit kommt es zu Verschmelzung von funktionalistischer, föderaler und kommunikationstheoretischer Theorien (ebd.). Der Neofunktionalismus, hat ähnlich dem Funktionalismus, den Fokus auf „the mechanisms of technocratic decision-making, incremental change, and learning processes“ gelegt (Niemann/Schmitterer 2010: 45). Der Hauptunterschied der beiden im Grunde verwandten Theorien besteht jedoch in dem jeweiligen Ausmaß eines Integrationsschrittes und Verständnis von Integration. Dazu heißt es:

„Whereas functionalists held that form, scope, and purpose of an organization was determined by them task that it was desigend to fulfil, neofunctionalists attached considerable importance to the autonomous influence of supranational institutions and the emerging role of organized interests. While the former did not limit integration to any territorial area, the latter gave it a specifically regional focus.“

Dabei sind essentielle Merkmale des Neofunktionalismus der „autonomous influence of supranational institutions“ und der „regional focus“ sowie die von Haas statuierte Definition der politischen Integration als „Prozess“ (vgl. Rieder 2015: 41). Das Verständnis

von Integration als „Prozess“ wurde auch von Lindberg so übernommen, jedoch weißt er in seinem Verständnis der „kollektiven Willensbildung“ einen höheren Stellenwert zu als Haas selbst (vgl. Lindberg 1963: 6).

In Bezug auf den Begriff der Integration vermerkt der Neofunktionalist Lindberg:

„in specific terms, political integration is (1) the process whereby nations forgo the desire and ability to conduct foreign and key domestic policies independently of each other, seeking instead to make joint decisions or to delegate the decisions-making process to new central organs; and (2) the process whereby political actors in several distinct settings are persuaded to shift their expectations and political activities to a new center.“

In Abgrenzung an den Intergouvernementalismus postuliert hier der Neofunktionalismus deutlich, dass „political actors in several distinct settings“ ihre „Erwartungen“ auf eine übergeordnete „neue Ebene“ übermitteln (ebd.). Neofunktionalisten sehen in der EU und ihren Institutionen ein „neues Zentrum“, auf das im Laufe der Zeit und durch Lern- und Entscheidungsprozesse mehr und mehr Kompetenz übertragen wird. Ist der Anfang des Integrationsprozesses noch von überwiegend nationalem Interesse geprägt, nähern sich die Mitglieder kontinuierlich einander, fällen Entscheidungen und finden letztlich „integrativere“ Lösungswege (vgl. Rieder 2015: 43).

Die Akteure im Neofunktionalismus sind “not restricted to the domestic political realm but also interact and build coalitions across national frontiers and bureaucracies” (Niemann/Schmitter 2010: 47). Damit einhergehen die Etablierung von neuen Institutionen sowie die Findung von neuen Kommunikationskanälen zwischen den Eliten (Lewis 1995 in Rieder 2015: 43). Im Folgenden wird auf das neofunktionalistische Konzept des *spill-over-Effekts* eingegangen. Im Anschluss werden daraus für die Arbeit als sinnvoll erachtete Thesen generiert.

### 2.3.3 Das Konzept des spill-over

Der „funktionale[n] spill-over-Effekt“ (Knodt/Corcaci 2012: 67) meint, dass eine gemeinsame Reform oder Maßnahmen eine andere Zusammenarbeit in einem naheliegenden Politikbereich nach sich zieht (ebd.). Eine Kooperation ergibt sich in erster Linie in Bereichen, in denen Staaten gemeinsame Interessen aufweisen. Ausgehend von einem bestimmten Bereich oder Sachverhalt ergeben sich „sachlogisch“ die Art und der Umfang der Zusammenarbeit. Die „Form der Zusammenarbeit“ resultiert aus der „Funktion innerhalb eines spezifischen Sachbereichs“ (ebd.). Gelingt die Zusammenarbeit dort

„schwappt“ der Kooperationswille und Kooperationsnutzen in andere politische Sachbereiche über, in Form des sog. „spill-over-effect“ bei Mitrany „doctrine of ramification“ (ebd.). Die Vertreter des Neofunktionalismus haben vier Subkategorien des *spill-over-effects* ausgemacht, die auch stellenweise auf die Entwicklungen im JHA-Bereich angewandt werden können.

1. Der sog. *functional spill-over*, der von der grundsätzlichen technischen Natur und Vorgehensweise ausgeht, wenn es darum geht eine „maßgeschneiderte Union“ zu errichten, sowie die damit einhergehenden Interdependenzen die mit Sektoren aus modernen Industriegesellschaften verflochten sind.
2. Der sog. *political spill-over* meint den „Transfer von Souveränität und Loyalität“ weg vom Nationalstaat hin zu einer supranationalen Gemeinschaft und einer sich „graduell vollziehenden regionalen politischen Integration“ (Haas 1958). Der Transfer wird von der Erkenntnis angestoßen, dass ein supranationaler Ansatz die Interessen der „Eliten“ besser berücksichtigt, als ein nationaler Ansatz. Haas zufolge sind das z. B. Interessengruppen oder politische Parteien, die einen „Lernprozess“ durchlaufen und vor der neuen Entscheidungsebene (EU) auch ihre „Erwartungen und Forderungen“ geltend machen. Das können beispielsweise neue „Werte“ oder ein erhoffter Wohlfahrtsgewinn sein (Welz/Engel 1993 in Knodt/Corcaci 2012: 26). Haas weitet den Ansatz auf Konfliktbearbeitung in der EU aus, und weist auf die wachsende Kompromissbereitschaft im Falle eines Disputes hin (vgl. Rieder 2015: 45). Die Akteure definieren das Problem, arbeiten auf einen gemeinsamen Lösungsweg hin und beschließen diesen letztendlich auf supranationalem Level (ebd.). Das Narrativ der funktionalistischen „Loyalität“ in der EU ist heute jedoch ein anderes und wurde ersetzt durch die „Solidarität“ (Knodt 2014).
3. Der sog. *cultivated spill-over*, welcher die privilegierte Stellung und Motivation der europäischen Institutionen (insbesondere der Kommission), die kollektive Entscheidungsfindung durch „upgrading the common interest“ vom „kleinsten gemeinsamen Nenner“ (zit. nach Haas in Reiter 2015: 45), hervorhebt.
4. Der sog. *geographical spill-over* meint beispielsweise die Erweiterungs- und Expansionspolitik der Union.

### 2.3.4 Schutz von Errungenschaften durch Integration

Ein klassisches Beispiel des *spill-over-Effekts* bietet der EU-Politikbereich Justiz und Inneres. War das ursprüngliche Ziel ein funktionierender Binnenmarkt, wurden in der Folge weitere Maßnahmen im Bereich Visa, Asyl, Immigration und polizeiliche Zusammenarbeit erlassen und harmonisiert (vgl. Rieder 2015: 46). So ging mit dem Bedürfnis die europäischen Außengrenzen zu schützen, auch die Notwendigkeit einer gemeinsamen Visapolitik, als auch letztendlich einer gemeinsamen Asylpolitik einher (ebd.). Die Problematiken der Politikfelder von Asyl und Migration überschneiden sich. Das liegt unter anderem daran, dass die Migrationsströme von beiden Personengruppen besetzt sind. Während die einen auf der Flucht sind vor Verfolgung und Krieg, ist die andere Personengruppe aus wirtschaftlichen, arbeitsmarktrelevanten Gründen am migrieren (vgl. Angenendt 2015: 2).

Um jedoch das bereits erreichte politische Integrationsziel (z. B. der Schengen-Raum) zu schützen und vor allem zu konservieren ist es also laut Niemann und Schmitterer notwendig, dass „the situation/process in which the original integrative goal can be assured only by taking further integrative action, which in turn creates circumstances that require further action“ (Niemann/Schmitt 2010: 57).

## 2.4 Der späte Neofunktionalismus

Nachdem Philippe Schmitter's Mentor und Vorreiter des Neofunktionalismus, Ernst Haas, erklärte hatte die Theorie sei nicht mehr relevant in der Forschung, fügte Schmitter neue Variablen den bereits existenten *spill-over-effects* hinzu. Diese beziehen sich auf strategische Möglichkeiten, die den Parteien in der Problem- oder Konfliktsituation zur Verfügung stehen.

1. *Spill around*: Der Anwendungsbereich wird ausgeweitet, aber das Level an Autorität ist gleichbleibend. Außerdem folgt die Ausbreitung von spezifischen-funktionellen, aber intergouvernementalen Institutionen.
2. *Build-up*: Auf der einen Seite die Zustimmung geben, dass eine gemeinschaftliche Institution mehr Entscheidungsmacht oder Kapazitäten erhält und andererseits diesen Institutionen verbieten neue Felder zu tangieren.
3. *Spill-back*: Sich von bereits etablierten europäischen Errungenschaften zurückziehen und somit zum *status-quo ante* zurückzukehren (z. B. Grenzkontrollen zwischen den Staaten)

4. *Encapsulate*: Die Option nur mit marginalen Anpassungen auf eine Krise zu reagieren und somit den „state of stable self-maintenance“ zu bewahren

Von den genannten Konzepten wurde *spill-back* häufig herangezogen, was damit einhergeht, dass Staaten dazu übergehen nationale Lösungswege zu finden. Dies ist auch in im Anfangsstadium der Flüchtlings- und Migrationskrise geschehen, als die Staaten eigenständig Grenzkontrollen einführen oder Grenzübergänge sperrten. Zudem ist es notwendig, bei der theoretischen Analyse die Prozesse vor einer Entscheidung oder Reform sowie danach zu durchleuchten. Insofern wird das Krisenverhalten und das Konzept der Optionen in einer Krisenbewältigung marginal in der Analyse herangezogen, welche sich in *spill-around*, *build-up*, *spill back* oder *encapsulate* kategorisieren lassen. Der Fokus liegt auf den Faktoren, die letztendlich im spezifischen Fall der Einführung der Quote zu einer Einigung geführt haben.

Einige Annahmen des Neofunktionalismus sollen beibehalten werden. Dazu gehört, dass die EU zum Ziel hat, problemlösende und funktionelle Policy-Mechanismen zu etablieren. Ebenso, dass die europäischen Institutionen als autonome Entitäten darstellen, die durchaus Entscheidungsprozesse beeinflussen und eine funktionalen Integration anstreben.

### 3. Theoretische und konzeptionelle Grundlagen zu Solidarität und Lastenteilung

In diesem Kapitel wird *konzipiert* auf den Begriff der Solidarität und seine soziologische Entwicklung eingegangen. Im Anschluss werden auf das Konzept der Solidarität in der europäischen Staatengemeinschaft erläutert, seine rechtliche Grundlage und die mögliche Ausgestaltung von Solidaritätsmechanismen.

Der Begriff der Solidarität ist im Lateinischen verwurzelt und hat die Bedeutung von „dicht“, „fest“, oder auch „echt“ und wird hierbei mit dem Rechtsbegriff verbunden. Bereits die römischen Belegschaften kannten das solidarische Konzept der *obligato in solidum*. Dem zufolge „eine Rechtsfigur der Solidarhaftung [...] mehrere Schuldner gemeinsam für die ganze Schuld haften“ (Kaufmann 1984: 163; Zoll 2000: 17; Brunkhorst 2002).

Im *Kleinen Lexikon der Politik* heißt es weniger technisch zum Begriff der Solidarität: „Solidarität meint die wechselseitige Verpflichtung, als Mitglieder von Gruppen oder

Organisationen füreinander einzustehen und sich gegenseitig zu helfen. Solidarität entspringt gemeinsamen Interessen und Überzeugungen und beruht auf einem Zugehörigkeitsgefühl [...] aus Bindungen Verpflichtungen erwachsen, die begründungsbedürftig und fähig sind, bildet den Kern des Solidaritätsproblems.“ (Nohlen/Grotz 2007: 501). Außerdem weist Nohlen auf die vielfältige Ausgestaltung von Solidarität hin:

„Die Bestimmung der Gemeinschaften, die Solidarität einfordern und leisten, die unterschiedlichen Formen und Intensitäten der Solidarität, ebenso wie die Begründung der wechselseitigen Rechte und Pflichten sind dagegen historisch, theoretisch und methodisch äußerst variabel.“ (ebd.)

Diese Variabilität macht Solidarität zu einem „Konglomerat mehrerer, sämtlich mit dem Wort bezeichneten Begriffe“ (Weisser 1978: 245 in Nohlen/Grotz 2007: 501). Die Solidarität variiert auch in ihren Adressaten. Sie kann sich auf gesellschaftliche Klassen beziehen, auf Versicherungsgemeinschaften, auf die Nation oder auf Solidarität gegenüber Entwicklungsländern und der Menschheit als „Gemeinschaft aller Menschen als Schöpfung Gottes“. Solidarität kann einerseits mit der Notwendigkeit des Zwanges zur Solidarität oder auch in Verbindung mit Freiwilligkeit gebracht werden (vgl. Nohlen/Grotz 2007: 501). Für andere Autoren geht mit dem Begriff der Solidarität unabdingbar, auch die Eigenschaft der „Freiwilligkeit“ einher (Bayertz 1998, Tranow 2007). So heißt es diesbezüglich „Solidarität [bezeichnet die] freiwillige Bereitschaft zur Unterstützung der Mitglieder einer Gemeinschaft“ (Volkmann 2006: 2164). Bei der Betrachtung der Geschichte wurde immer wieder versucht Solidarität als „universelles Prinzip der gegenseitigen Hilfe für alle Geschichtsperioden und Gesellschaften“ nachzuweisen. Es hat sich jedoch herauskristallisiert, dass der Begriff von „Solidarität“ stets in Verbindung der gesellschaftlichen Veränderungen, Krisen und Bewegungen des 19. Jahrhunderts steht (vgl. Nohlen/Grotz 2007: 501 f).

### 3.1 Das Konzept der Solidarität in der EU

Das Konzept der Solidarität in verschiedenen europäischen Politikfeldern ist ein regelmäßig auftretendes Konzept und wurde im Verlauf der Geschichte der europäischen Länder schrittweise formalisiert. Anfangs wurde das Konzept, auf einer freiwilligen Basis, in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in den 70er Jahren er-

wähnt.<sup>3</sup> Die „Solidarität zu festigen“ sollte ein übergreifendes Ziel in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit sein (Rüger 2014: 247). Das vormals lose, informelle Kooperationsbündnis wurde von den Einheitlichen Europäischen Akten (1987) abgelöst und das Solidaritätsprinzip formalisiert. Dazu heißt es in der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) „immer mehr mit einer Stimme zu sprechen und geschlossen und solidarisch zu handeln, um seine gemeinsamen Interessen und seine Unabhängigkeit wirkungsvoller zu verteidigen“ und einen „eigenen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ zu leisten. Damit manifestierte die Europäische Gemeinschaft primärrechtlich zum ersten Mal eine „Verbindung innereuropäischer Solidarität und einem starken internationalen Auftreten Europas“ (vgl. Rüger 2014: 247). Das Solidaritätsprinzip weitete sich im Verlauf darauffolgender Verträge auch auf andere Politikbereiche aus. Im Vertrag von Maastricht (1992) wurde das Solidaritätsprinzip, mit Einschränkungen, auch auf die europäische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erweitert. Einschränkungen waren beispielsweise, das opt-out-Recht, dass sich Dänemark im Bereich der Verteidigungspolitik zusicherte oder im Bereich militärischer Maßnahmen (vgl. Rüger 2014: 249). Weiterführend im Vertrag von Amsterdam wurde die Basis für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geschaffen sowie die „gegenseitige politische Solidarität“ betont (vgl. Rüger 2014: 250). Das Jahr 2000 kann als „Dekade“ der „Reformen“ und als „Feuerwerk der Solidarität“ (Callis 2011 in Rüger 2014: 251) in der Geschichte der Europäischen Verträge beschrieben werden. Damit sind insbesondere die Neuerungen im Vertrag von Lissabon (2009) gemeint, mit dem Änderungen im Abstimmungsverfahren, der Ausbau der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Einführung der Solidaritätsklausel (Art. 221 AEUV) nach dem Solidaritätsprinzip mit einhergingen (vgl. Rüger 2014: 251).

In Bezug auf verschiedene Politikbereiche, unter anderem auf die Asyl- und Migrationspolitik, ist Art. 80 AEUV für die vorliegende Arbeit von Relevanz. Er verweist ausdrücklich auf den „Grundsatz der Solidarität“ und „gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten“:

„Gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht.

---

<sup>3</sup> Als Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) wurde ein Verfahren bezeichnet, durch das die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften von 1970 bis 1992 ihre Kooperation in nicht-wirtschaftlichen Politikfeldern, wie im Bereich der Außenpolitik und Innenpolitik, institutionalisierten (BPB 2016).

Die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.“ (Art. 80 AEUV).

Bei der Implementierung der Notfallmechanismen in der Flüchtlings- und Migrationskrise fand Art. 78 AEUV Abs. 3 Anwendung, der in Bezug auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem besagt:

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

Im Beschluss des Rates der Europäischen Union (2008) im *Pact on Immigration and Asylum* heißt es:

“For those Member States which are faced with specific and disproportionate measures pressures on their asylum systems, due in particular to their geographical or demographic situation, solidarity also aim to promote, on a voluntary and coordinated basis, better relocation of beneficiaries of international protection from such Member states to others, while ensuring that asylum systems are not abused” (Rat der Europäischen Union, 24.9.08, S. 12).

Dieser Passus wird aus juristischer Sicht als Zuwendung zu einem umfassenderen und solidarischeren Ansatz vonseiten der Kommission und des Rates gewertet (vgl. Hurwitz 2009: 156). Die Forderungen und Gesetzesvorschläge der Kommission wurden bei Zuspitzung der Krise immer konkreter und Versuche die Mitgliedstaaten in die Pflicht zu nehmen wurden deutlich. So wird 2013 getitelt „EU ministers discuss burdensharing for Syrian-refugees, African Migrants“ (EurActive.com 2013) und zwei Jahre später im *The Guardian* „EU plans migrants quotas forcing states to ‘share burden‘“ (The Guardian 2015). In diesen o. g. beispielhaften Pressemitteilungen wird die Einführung einer „Migrationsquote“ mit dem Verweis auf *burdensharing* konnotiert. Im folgenden Kapitel wird auf mögliche Motive von Mitgliedstaaten zur Lastenteilung verwiesen.

### 3.2 Motivation zur Lastenteilung und Verantwortung

Länder variieren in ihrer Eigenschaft, als auch Bereitschaft, Schutzsuchende aufzunehmen sowie auf Schutzsuchende anziehend zu wirken. Nach Thielemanns Erkenntnissen ist die Bereitschaft eines Staates Flüchtlinge anzuerkennen größer, je stärker ihre Verbindung zu einer Art von Solidaritätsnorm gegeben ist. Stellt ein Land schon einen hohen Grad an Wohlfahrtsversorgung für weite Teile der Gesellschaft bereit, wird er eher gewillt sein, dieses solidarische Verhalten auch gegenüber Schutzsuchenden zu zeigen. Die Bereitschaft kann sich in einem nachsichtigen Asyl-Policy-Regime äußern, beispielsweise in der Anzahl von aufgenommenen Asylbewerbern, in attraktiven Aufnahmebedingungen für diese und in der Möglichkeit zur Integration (integration-package) (vgl. Thielemann 2006: 7). Des Weiteren neigen vergleichsweise wohlhabende Länder mit einer günstigen Arbeitsmarktmöglichkeit dazu, mehr Asylbewerbungen zu erhalten (vgl. Thielemann 2006: 8). Folglich richten sich Staaten, die hohe Ausgaben an Entwicklungshilfe leisten, nationale hohe Ausgaben für die Wohlfahrt leisten und allgemein eine hohe Asylbewerber-Anerkennungsquote aufweisen, nach einer solidarischen und nach Verteilungsgerechtigkeit strebenden Norm (vgl. Thielemann 2006: 12). Diese Korrelation ist beispielsweise bei der Aufnahme der Flüchtlinge aus dem Kosovo-Krieg und der Teilnahme am *Kosovo Humanitarian Evacuation Programme* (HEP) nachgewiesen worden (vgl. Thielemann 2006: 12).

Auch die sozialen Beweggründe - *social ties* - sind ausschlaggebende Faktoren für Asylbewerber. Befinden sich in einem Zielland bereits viele Migranten aus einem bestimmten Herkunftsland, wird das Zielland vermehrt aus diesen Ländern Asylanträge erhalten, da bereits ansatzweise ein soziales Netzwerk gegeben ist (ebd.).

Ein weiterer Faktor sind die *historical ties*, die das Herkunftsland mit dem Zielland verbinden. Dies kann sich in einer ähnlichen Sprache, gemeinsamen kolonialen Verbindungen, bestehenden kulturellen Netzwerken, etc. ausdrücken (vgl. Thielemann 2006: 8).

Als vierter, von Thielemann angeführter Indikator, kommen politische Beweggründe und der „Ruf“ des Ziellandes hinzu. Gilt ein Land als liberal, geht die Vorstellung einher, mehr Toleranz, Akzeptanz gegenüber der eigenen Kultur erwarten zu können. Die Gründe nach persönlicher Sicherheit und den zu erwartenden Schwierigkeiten im Zielland spielen somit auch eine Rolle bei der Wahl des angestrebten Aufnahmelandes (vgl. Thielemann 2006: 9).

Die Theorie des *international burdensharing* geht der Frage nach, wie Kosten bzw. Lasten von gemeinsamen Initiativen bzw. die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes zwi-

schen Staaten geteilt werden soll. Zur bloßen Erklärung von Lastenverteilungsmechanismen - Warum gibt es Lastenverteilung und warum ist diese solidarisch, unsolidarisch, gerecht oder ungerecht ausgestaltet? - werden hierbei zwei politisch-soziologische Erklärungsansätze herangezogen.

Einen Erklärungsansatz bietet die „Logik der zu erwartenden Konsequenz“, die auf einem Kosten-Nutzen-Denken beruht. Dabei ist die *social action*, die Bereitschaft zur Lastenumverteilung, von einem rationalen und rein strategischem Vorgehen, das mögliche Konsequenzen abwägt, motiviert. Die Akteure evaluieren die Handlungsalternativen, wägen ab und wählen letztendlich danach aus, welche Alternative ihrer Zielsetzung am nächsten kommt. Die gleiche *rational-choice* Vorgehensweise erwarten sie auch von den anderen beteiligten Akteuren. Die Ziele, Interessen und Entscheidungen sind in diesem Modell jedoch völlig unabhängig von dem institutionellen Rahmen, in dem sich die Akteure befinden. Institutionen bilden hierbei nur „opportunities“ bzw. sind Mittel zum Zweck (vgl. Thielemann 2003: 254). Der zweite Erklärungsansatz folgt der „Logik der Angemessenheit“ und geht mit einer normbasierten und normorientierten Denkweise einher. Demnach ist *social action* stets im Rahmen von Identitäten und Rollen, die vom institutionellen Kontext geschaffen und geformt wurden, abhängig. Die *social action* basiert auf Regeln, Praktiken und Normen, die sozial konstruiert, sowie im öffentlichen Bewusstsein fest verankert und zu erwarten sind (vgl. Thielemann 2003: 254 f.). Im Gegensatz zum vorigen Ansatz nimmt der normbasierte Ansatz an, dass Motivation, Entscheidungen und strategisches Vorgehen sehr wohl vom institutionellen, normierenden Gefüge, in dem sich der Akteur befindet, beeinflusst werden (vgl. Thielemann 2003: 255). Der Ansatz der „logic of consequentialism“ und der „logic of appropriateness“ sowie die doch ernsthafte Rolle von Institutionen wurzelt im Neuen Institutionalismus der 80er Jahre und erlangte durch March und Olson in der Politikwissenschaft an Bedeutung (March und Olson 1983, 1989). Ihre These besagt, dass Institutionen eben nicht nur gesellschaftliche Kräfteverhältnisse widerspiegeln, sondern „collections of standard operating procedures and structures that define and defend interest. They are political actors in their own right.“ (March and Olson 1983: 738).

Zusammengefasst gibt es zwei Erklärungen für Kooperation und die Lastenteilung zwischen Akteuren. Einerseits kann Kooperation einen Nutzen und Mehrwert mit sich bringen. Es macht mehr Sinn, die individuellen Möglichkeiten aufzugeben und stattdessen ein Kollektivgut zu erhalten (Kosten-Nutzen-Ansatz). Auf der anderen Seite steht der Konflikt zwischen kollektivem Verhalten und individuellem Verhalten, das egoisti-

sches Verhalten anprangern kann und danach strebt, gemeinsame Ziele zu formulieren, die auf einer gemeinsamen Norm oder Wertvorstellung basieren, z. B. „Solidarität“ (normbasierter-Ansatz) (vgl. Thielemann 2003: 255).

Die Vorteile einer Lastenverteilung in einem internationalen Staatengefüge können beispielsweise sein, dass eine Kooperation und das damit einhergehende öffentliche Gut nur durch ebendiese Kooperation zugänglich werden. Im Bereich der Verteidigung kann durch einen Ansatz der Kooperation stellenweise mehr erreicht werden, wie z. B. die Bewahrung der nationalen Ordnung, Zusammenarbeit von Einheiten bei anliegenden Territorien und deren Schutz (vgl. Thielemann 2013: 153). Der Staat alleine könnte das Gut nicht bereitstellen. Ein weiterer Vorteil ist, dass ein angemessenes Lastenverteilungs-Regime einen „Grad an Absicherung“ gegen das Eintreten von bestimmten externen Schocks bietet. Diese Schocks könnten einzelne Mitglieder in Bedrängnis bringen. Ein funktionierendes Regime kann den Druck auf Einzelne aber abfedern (vgl. Thielemann 2003: 256). Das heißt, auch zukünftige Perspektiven und Erwartungen werden bei der Errichtung eines kooperativen Regimes einkalkuliert: „Burdensharing schemes allow states to set off today’s contribution against the expected reduced costs in a future crisis.“ (ebd.)

Wird erneut die Kosten-Nutzen Perspektive herangezogen, kann so ein „scheme“ nur von denen in Betracht gezogen werden, die auch die gleiche Risikowahrnehmung in Bezug auf ein Risiko haben, das es wert ist, zu teilen. Des Weiteren kann sich darauf nur geeinigt werden, wenn die Kontribution der einzelnen Mitglieder, die Unterschiede in der relativen Risikowahrnehmung eines jeden Teilnehmers widerspiegeln (vgl. Thielemann 2003: 256). Nach meiner Auffassung, ist diese These im Dublin-Verfahren haltbar. Die *front-line-member-states* tragen das höchste Risiko einem Influx an Flüchtlingen und Migranten via Seeweg ausgesetzt zu sein und wurden durch die Dublin-II-Regelung und ihrem Status als *countries of first entry* auch zum vorerst größeren Kontributor im Asylbewerber-System.

Bei der Betrachtung der Motive aus einer normbasierten Perspektive kann das *Prisoner’s dilemma* noch einmal als erhellendes Beispiel zur Lösung des Dilemmas herangezogen werden. Im Fall dieses Dilemmas kann eine egoistische, einzig auf sich bezogene Entscheidung ein Resultat hervorbringen, das konträr zu den eigenen Interessen steht (z. B. mögliche Verlängerung der Strafe im Gefängnis). Unter diesen Bedingungen und in dieser Konstellation ist solidarisches Verhalten unabdingbar. Die Akteure entscheiden sich für ein solidarisches Verhalten nach dem Prinzip der Universalisierung, also sie

verhalten sich so, wie sie es auch von allen anderen erwarten würden. Das Prinzip der Universalisierung verbietet *free-riding* oder die Kostenabwälzung auf „den Schultern der anderen“, obwohl alle die gleichen Ziele haben (vgl. Thielemann 2003: 257). Verhalten, das auf diesem Ansatz beruht, beruht auf der „Norm der Fairness“ (ebd.).

Solidarität als Motivation im internationalen *burdensharing* aus dem Norm-basierten Ansatz kann aus zwei Richtungen betrachtet werden. Einmal als Verpflichtung bzw. Verantwortung eine einmal getroffene Entscheidung und ihre Folgen gemeinsam auszusitzen. Und des Weiteren als Verantwortung, für das gegenseitige Wohlergehen („well-being“) der anderen Mitglieder der Gruppe (vgl. Thielemann 2003: 258).

### 3.3 Probleme der Lastenteilung

Im diesem Abschnitt wird auf die Public-Goods-Theorie eingegangen und auf seine Anwendung auf das Politikfeld der europäischen Migration- und Asylpolitik. Die Theorie versucht zu erklären welche störenden Faktoren die Nutzung einer gemeinschaftlichen Ressource beeinträchtigen. Als praktisches Beispiel einer kollektiven Kooperation in der Europäischen Union wird hierbei das mangelhafte Dublin-Verfahren herangezogen (vgl. Thielemann 2013: 148 f.).

Public-Goods-Modelle eignen sich dazu, kollektive Kooperation und das damit in der Regel einhergehende Phänomen des *free-riding* (engl. to free-ride „Trittbrettfahren“ in Olson 1968) im Rahmen gemeinschaftlicher Güter zu erklären (vgl. Olson/Zeckhauser in Thielemann 2013: 151 sowie Ostrom 1994, Ostrom 2009, Ostrom 2015). Dieser These nach sind die Möglichkeiten des *free-riding* dafür verantwortlich, dass es bei der Bereitstellung eines gemeinschaftlichen Gutes zur ungleichen Verteilung von Kosten kommt (vgl. Thielemann 2013: 151.). Das *free-riding* Problem impliziert im Zusammenhang mit der Migrationspolitik, dass die Subjekte von einem kollektiven Gut profitieren und einen Nutzen daraus ziehen, ohne sich angemessen an den Kosten bzw. Lasten zu beteiligen.

Elinor Ostrom weist in ihrem großen Werk *Governing the Commons* (1990) darauf hin, dass immer wieder drei störende Faktoren bei der gemeinschaftlichen Benutzung einer Ressource bzw. eines Gemeinschaftsgutes auftreten und eine suboptimale bis zerstörende Wirkung haben (vgl. Ostrom et al. 1994: 3). Das sind, erstens, das *Prisoner's Dilemma Game*, das den Konflikt zwischen der individuellen Rationalität und der Gruppen-Rationalität in sich birgt (vgl. Ostrom et al. 1994: 3). Zweitens, *Olsons' Logik des*

*kollektiven Verhaltens* (1965) (ebd.). Drittens *Hardins' Tragedy of the Commons* (1968), die besagt, dass wenn Individuen sich aus einer gemeinschaftlichen genutzten und knappen Ressource bedienen und wenn sie sich nicht auf spezifische, gemeinschaftliche Regeln einigen können bzw. diese kommunizieren können und es keinerlei Autorität gibt, die diese Regeln hätte etablieren können, mit hoher Sicherheit das längerfristige Ergebnis dieser unkontrollierten Entnahme suboptimal sein wird. Verbraucher (users) werden sich das Gut wieder aneignen, die Individuen werden sich absetzen (defect) und das potenzielle Kollektivgut bzw. der Kollektivnutzen wird nicht erreicht (Ostrom et al. 1994: 5). Ostrom fasst das Problem illustrativ zusammen: „Too many straws in a teapot.“ (E. Ostrom et al. 1994: 5).

Ostrom weist in ihrer Forschung darauf hin, dass sobald sich Individuen auf gemeinschaftliche Regeln bzw. Strategien vereinbaren, und wechselseitige Kommunikation herrscht, das gemeinsame Ergebnis, der Erhalt des Kollektivguts, von Erfolg gekrönt ist (ebd.). In diesem Fall tritt die besagte *Tragedy of the Commons* nicht ein (ebd.).

Kaul et al. (1999) nehmen des Weiteren die Unterscheidung des public good in „final global public good“ und „intermediate public goods“ (Kaul et al. 1999 in Thielemann 2013: 154) vor. Erstere beziehen sich dabei auf den letztendlichen *outcome* und sind in dem Sinne greifbare oder nicht-greifbare Güter. Die zweite Unterscheidung des Typs „intermediate public good“ meint eine Institution oder eine Initiative, die mit dem Ziel initiiert wurde das „final global public good“ zu formen (ebd.). Dazu heißt es „typically, global public goods are the result of many activities, private and public“ (Kaul et al. in Thielemann 2013: 154). Weiter führen Kaul et al. aus, dass die Unterscheidung dieser zwei, eine Art Leitlinie bei der Analyse, welches *public good* zur Zielerreichung des *final global public goods* notwendig ist, bildet (Kaul et al. in Thielemann 2013: 154).

In Bezug auf die Asyl- und Migrationspolitik, kann nach obiger Auffassung und meinem Verständnis, das *final global public good* die Bewahrung des Schengenraums sein, inklusive der vier Freiheiten. Das *intermediate public good* stellt die Grenzkontrollen zur Wahrung des Raumes der Sicherheit und des Rechts, sowie die kontrollierte Migration von Flüchtlingen und Migranten in den Schengen-Raum, dar. Auch Ostrows These, dass Verbraucher versuchen sich das Gut, den Schengen-Raum und seine Absicherung, wieder anzueignen, hat sich in Bezug auf die Flüchtlings- und Migrationskrise als haltbar erwiesen. So ging Ungarn und insbesondere sein Premier Orbán dazu über, eigene Grenzkontrollen an den ungarischen Grenzen zu Serbien und Mazedonien einzuführen und den Staat gegen Einwanderung abzuriegeln (Handelsblatt 2015). Auch Staaten wie

Schweden, Österreich und Deutschland gingen dazu über, ihre nationalen Grenzen erneut schärfer zu kontrollieren und ihre Grenzen „dicht“ zu machen (Euractive 2015a). In Bezug auf das Fehlen von funktionierenden Regelungen zur solidarischen Verteilung von Flüchtlingen bemerkt eine deutsche Politikwissenschaftlerin kritisch: „In Europa fehlt eine moralisch-politische Autorität.“ (Gesine Schwan in: The European 2016).

Eine weitere Auffassung impliziert, dass ein internationales Kollektivgut in Bezug auf Migration und aus einer Kosten-Nutzen Perspektive (Suhrke 1998) ganz allgemein die Aufnahme von Flüchtlingen in ein Land sein kann. Auf der Meta-Ebene ist das Kollektivgut die „Aufnahme“ von Flüchtlingen in ein Land bzw. die Lastenverteilung auf die Länder, sei es physisch oder finanziell. Davon profitieren alle anderen europäischen Mitglieder und dies ist unabhängig davon, um welches Aufnahmeland es sich handelt (vgl. Thielemann 2003: 264). Des Weiteren kann aufgrund der Erhöhung der Sicherheit prinzipiell ein Nutzen für die Allgemeinheit (nicht-ausschließlich und nicht-konkurrierend) geltend gemacht werden. Suhrke zufolge, hat die Aufnahme von Flüchtlingen einen positiven Effekt und Nutzen auf die öffentliche, als auch auf die private Sphäre (vgl. Thielemann 2006: 6 f.). Außerdem verhindert die Aufnahme von Flüchtlingen, dass sich ein Konflikt weiter ausbreitet oder noch weiter befeuert wird und auf benachbarte Landesteile „über schwappt“ (ebd.).

### 3.4 Typologisierung von Burdensharing und Mechanismen

Des Öfteren war in der Vergangenheit auf europäischer Ebene von *burdensharing* die Rede, wenn es um die Diskussion zu den Nettohaushaltspositionen der EU und um die Aufteilung des europäischen Haushalts ging (vgl. Thielemann 2003: 243). Dieser Diskussionsgegenstand um eine „Lastenteilung“ hat sich mittlerweile auch auf die europäische Asyl- und Migrationspolitik ausgebreitet. Des Weiteren geht die Debatte weg von der finanziellen Kostenteilung, den „quantifizierbaren“ Kosten, hin zu „weniger quantifizierbaren“ Kosten. Die „weniger-quantifizierbaren“ Kosten (z. B. soziale Kosten), die bei der Aufnahme von Flüchtlingen entstehen auf der einen Seite und der Nutzen der Integration auf der anderen Seite z. B. Marktzugang (vgl. Harvey 1998, Chalmers 2000 in Thielemann 2003: 243).

Thielemann unterscheidet dabei auch zwischen verschiedenen Arten von *burdensharing-regimes* im europäischen Kontext. Dabei geht er von zwei Arten von substantiellen

*burdensharing regimes* aus, die sich wiederum in vier *burdensharing* Mechanismen aufteilen.

Das *eindimensionale burdensharing regime* stellt die Bemühungen der Staaten dar, durch einen bestimmten Beitrag Ungleichgewichte auszugleichen. Dies impliziert normalerweise, die Anzahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen, die einen Antrag in einem Mitgliedstaat stellen, auszugleichen. Dies kann auf zwei Arten geschehen. Durch eine verbindliche Regelung („hard law“) oder durch eine freiwillige Zusicherung der Länder („soft law“).

Die Policyharmonisierung ist hierbei ein Beispiel, denn durch die Einigung auf gemeinsam etablierte Regeln, hoffen die Mitglieder, dass Lastenungleichgewichte ausbalanciert und überwunden werden (vgl. Thielemann 2008: 3). Indem Staaten verpflichtet werden, ihre nationalen *policies* an das Gemeinschaftsrecht anzupassen, könnte man annehmen, dass einige Staaten einer ähnlich schweren Belastung ausgesetzt werden (ebd.). Der Kernpunkt dieser Idee der Harmonisierung ist jedoch, dass die gemeinschaftlichen Regelungen verhindern sollen, an einem späteren Zeitpunkt erneut korrigierend einzugreifen. Gemeinschaftliche Regeln sollen die Notwendigkeit einer Korrekturmaßnahme langfristig verringern (ebd.). Verpflichtende Umverteilungsquoten von Flüchtlingen sind an dieser Stelle als klassisches Beispiel anzuführen. Diese versuchen ebenfalls beobachtete Ungleichgewichte in der Belastung der Länder im Asylsystem verteilungspolitisch auszugleichen (ebd.). Dies kann durch einen gemeinsam beschlossenen Verteilungsschlüssel erreicht werden, der normalerweise auf verschiedenen Prinzipien der Fairness beruht, wie z. B. Verantwortung, Kapazität, Nutzen oder Kosten (vgl. hierzu der in Deutschland übliche „Königsteiner Schlüssel“ zur Verteilung von Asylbewerbern auf die Bundesländer).<sup>4</sup>

Der zweite Mechanismus im *eindimensionalen burdensharing-regime* ist der, der auf einer freiwilligen Zusicherung der Länder beruht. Diese kann eintreten, wenn die Mitgliedstaaten nicht gewillt sind, sich auf einen verpflichtenden Verteilungsmechanismus zu einigen. Dann werden die Staaten mit der geringeren Belastung und Verantwortung dazu aufgefordert, die Länder mit der höheren Belastung mit jeglicher Art von Unterstützung zu entlasten. In der Praxis kann dies durch die freiwillige Umverteilung und Verteilung in physischer Hinsicht z.B. die Distribution von Flüchtlingen geschehen,

---

<sup>4</sup> Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge, ‘Verteilung von Flüchtlingen’, unter: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>, zuletzt abgerufen am 6.6.2016.

oder auch durch finanzielle Unterstützung der Lastentragenden z. B. die Errichtung eines Fonds (vgl. Thielemann 2008: 3).<sup>5</sup>

Die sog. *multidimensionalen burdensharing-regimes* sind die, die sich nicht nur auf eine Dimension des Ausgleich und der Lastenverteilung fokussieren, sondern auf mehreren Dimensionen der Beitragsarten basieren. Das *regime* kann einmal der Logik der Kompensation folgen, in der die Bemühungen eines Staates zuerst anerkannt und in der Folge auf einer anderen Dimension kompensiert werden. Beispielsweise durch die finanzielle Kompensation einer Kostenreduktion oder durch eine andere Art von *benefit*. Als Beispiel für einen möglichen Mechanismus in einem solchen Regime, kann das Modell von Schnuck (1997) herangezogen werden. In diesem stellt er ein *Refugee Trading System* dar, das ähnlich zum *Emission Trading System* ausgestaltet ist. Dieses sieht vor, dass eine internationale Agentur Flüchtlinge nach fixen Quoten auf die Staaten verteilt und es auf dieser Grundlage den Staaten möglich wäre, mit ihrer auferlegten Quote zu handeln und anderen dafür auszubezahlen, um die von ihnen auferlegten Pflichten auch einhalten zu können (Schnuck 1997 in Thielemann 2008: 4). Schnuck *summa summarum* dazu: „[a] decentralized, market-based refugee sharing system.“ (ebd.).

Die zweite mögliche Ausgestaltung im mehrdimensionalen *regime* basiert auf einer Tausch- bzw. Handelslogik (vgl. Thielemann 2008: 4). Dabei können Staaten durch unterschiedliche Maßnahmen ihren Beitrag zum *international collective good* leisten. Dies kann durch pro-aktive Maßnahmen geschehen, die versuchen den Grad der Eskalation im Kriegs- und Krisengebiet möglichst niedrig zu halten, z. B. die Entsendung von Friedenstruppen in Krisenregionen, um Fluchtmigration vorzubeugen. Des Weiteren können re-aktive Maßnahmen unter das mehrdimensionale *regime* fallen, die bedeuten, dass Staaten sich bereits mit den Konsequenzen der Fluchtmigration auseinandersetzen. Insbesondere ist dies der Fall, wenn ein Zielland versucht, den Schutzsuchenden Asyl oder Schutz im eigenen Land zu verweigern. Bei Verhandlungen im Jahr 2003 zur Lastenteilung von Flüchtlingen auf europäischer Ebene kamen beispielsweise von Frankreich und UK Vorschläge, bei der Festlegung der Belastung eines jeden Mitgliedstaates ihre friedensstiftenden Missionen mit in Betracht zu ziehen (vgl. Thielemann 2008: 4).<sup>6</sup> Zusammenfassend wird im weiteren Verlauf der Arbeit diese burdensharing Mechanismen „Solidaritätsmechanismen“, „Lastenverteilungsmechanismen“ oder „Umvertei-

<sup>5</sup> Auch in der Kosovo-Krise (1999) kam eine Verteilung auf freiwilliger Basis zum Tragen. Die UN Refugee Agency hatte ein System entwickelt, dass Länder dazu ermutigten, angrenzende Staaten durch die Aufnahme von Flüchtlingen zu entlasten (vgl. Thielemann 2008: 4).

<sup>6</sup> Der Vorschlag wurde jedoch nicht weiter verfolgt.

lungsmechanismus“ genannt und verwendet. Damit gemeint ist also ein politisches Instrument, das zum Ziel hat, die europäischen Mitgliedstaaten zu mehr Solidarität untereinander zu bewegen. Sei es in Form eines initiierten oder bereits durchgesetzten Rechts oder auch nur eines vorläufigen Gesetzesvorschlags.

### 3.5 Die Migrationsquote

Die Ausgestaltung und Einführung Migrationsquote sowie deren beeinflussende Faktoren werden im Analyseteil der Arbeit genauer durchleuchtet. Dafür soll an dieser Stelle kurz auf den Begriff der Quote im politischen sowie europäischen Kontext eingegangen werden. Im Bericht der *OECD 2006* werden Quoten wie folgt definiert: „eine Quote ist die Teilung etwas Ganzen, das einer bestimmten Gruppe zugewiesen wird.“ (OECD 2006). Der Begriff Quote wird in der Migrationspolitik stellenweise negativ konnotiert, da die Annahme mit einhergeht, dass nur eine bestimmte Gruppe von Menschen, hinsichtlich ihrer Nationalität oder ihres Herkunftslandes heraus selektiert wird. Der OECD Bericht weist darauf hin (Stand: 2006), dass zum damaligen Zeitpunkt kein OECD-Land die Migranten aufgrund ihrer Herkunft heraus filtert um eine „ideale“ Mischung zu haben. Ansonsten haben die europäischen Mitgliedstaaten bilaterale Rückführungsabkommen mit Drittstaaten geschlossen, um irreguläre Migranten in ihr Herkunftsland zu überführen (vgl. OECD 2006: 112). Die „Quoten“ werden in dem Fall dazu verwendet, Drittstaaten zur Kooperation bei der Rücknahme von Migranten und der Steuerung von Migrationsflüssen zu bewegen (vgl. OECD 2006: 113). Neben einer Quote gibt es noch das Instrument des „Targets“ („Ziel“) bzw. „Cap“ („Deckelung“), das eine Form von festgelegter Anzahl von Migranten, die in das Land dürfen, darstellt. Zusammengefasst gibt es laut dem OECD-Bericht kaum fixe Migrationsquoten in den OECD-Ländern, und auch in den Ländern mit nationaler Quote, bezieht diese sich fast nie auf das Herkunftsland (vgl. OECD 2006: 113). In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff der „Quote“, „Migrationsquote“ sowie „Verteilungsquote“ synonym verwendet und bezeichnet die numerische Verteilung von Migranten, insbesondere von Flüchtlingen, auf die europäischen Staaten. Eine Quote hat zum Ziel einen festgelegten und vor allem permanenten Verteilungsmechanismus zu etablieren, wobei neben der numerischen und inhaltlichen Dimension noch eine zeitliche Dimension hinzukommt.

## 4. Auswertungsmethode- und schritte: Qualitative Inhaltsanalyse

Für eine erste kurze Darstellung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik, ihres steuerungspolitischen und akteursbezogenen Rahmens, der Konzeptualisierung und der politischen Theorien wird auf gängige Primär- und Sekundärliteratur zurückgegriffen.

Unter Zuhilfenahme des Konzeptes der qualitativen Inhaltsanalyse soll des Weiteren beleuchtet werden, welche verschiedenen Solidaritätsmechanismen zur Umverteilung von Flüchtlingen auf die europäischen Mitgliedstaaten existieren.

### ***Quellenmaterial***

Im vorliegenden Kapitel wurden die Pressemitteilungen der *Agence Europe* (AE) in dem Zeitraum 1999 bis 2015 analysiert vorrangig Artikel aus dem Bulletin der internationalen Presse Agentur *Agence Europe* (AE) herangezogen.. Die Pressemitteilungen wurden im CD-Rom-Format vom Institut für Europäische Integrationsforschung (EIF) der Universität Wien zur Verfügung gestellt. Neben den Pressemitteilungen als Primärquellen wird auch auf Stellungnahmen, Beschlüsse, Richtlinien und Gesetzesinitiativen von den zentralen Institutionen wie Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Europäischem Rat zurückgegriffen, die online zugänglich sind.

### ***Suchfunktion zur chronologischen Darstellung***

Mit der Suchfunktion wurden sämtliche Veröffentlichungen nach „asyl“, „quota“, „asylum+quota“, „mandatory+quota“, „compulsary+quota“, „migration“ und „refugees“ durchsucht. Das Datenmaterial der Agence Europe von den Jahren 1999-2015 als hilfreich erwiesen, da dort mit einem Suchfilter, z. B. „asylum“, „quota“, „mandatory quota“, „compulsary quota“ die Mitteilungen gefiltert und anschließend analysiert werden konnten.

Die Kriterien, die zur Auswahl der einzelnen Mitteilungen ausgewählt wurden, beruhen auf inhaltlicher Erwähnung des Untersuchungsgegenstandes in den Pressemitteilungen. Dieses qualitativ-methodische Vorgehen hat erstens zum Ziel die Entwicklungen die relevanten nachrichtlichen Mitteilungen zum Thema des Lastenverteilungsmechanismus in Form einer „Quote“ als auch Mechanismen in Bezug zu „Asyl“ chronologisch heraus zu filtern. Diese Veröffentlichungen setzen sich folglich mit der Berichterstattung um permanenten, temporäre, verpflichtende oder auch freiwillige Mechanismen in der Asylpolitik auseinander. Das Bulletin zeichnet sich dadurch aus, dass auch spezifische

Länderpositionen in die Berichterstattung miteinfließen sowie über die zeitlich-chronologische Abfolge von politischen Entwicklungen berichtet.

### ***Länderspezifische Stellungnahmen***

Abschließend sollen einige länderspezifische Stellungnahmen der Abstimmung des Quotenvorschlags von September 2015 aufgezeigt werden. Dazu werden die wörtlichen Zitate zur Abstimmung, die die Organisation *Vote-Watch* online bereitstellt, verwendet. Dieser Schritt hat zum Ziel zu beleuchten, aus welchen spezifischen Gründen Länder bzw. ihre RepräsentantenInnen und VertreterInnen sich gegen oder für eine bestimmte Art von Umverteilungsquote aussprachen.

Das methodische Vorgehen basiert auf der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2000). Das regelgeleitete Verfahren zur systematischen Textanalyse impliziert, dass Texte auf eine Fragestellung hin interpretiert und ausgewertet werden.

### ***Arbeitsschritte***

Die erste Arbeitsschritt nach Mayring ist die Festlegung des Materials. Dieser wird gefolgt von der Analyse des Entstehungskontextes. In einem dritten Schritt werden die formalen Charakteristika des Materials determiniert. Der darauffolgende Schritt gibt die Richtung der Analyse und Festlegung, welche Aspekte untersucht werden sollen vor. Im fünften Schritt erfolgt die theoretische Differenzierung der Fragestellung. Der sechste Schritt sieht die Beschreibung der Analysetechnik vor sowie die Definition der Definition der Analyseeinheiten sowie das Kategorien-System.

Mayring schlägt vor, den Begriff der „qualitativ orientierte[n] kategoriegeleiteten Textanalyse“ zu verwenden, da die phasenweise Entwicklung einer deduktiv-theoriegeleiteten Materialdurchsicht, gefolgt von einem qualitativ-interpretativen Akt, in der Kategorisierung von relevanten Textstellen mündet (vgl. Mayring/Fenzl 2014: 544). Im Zuge der Arbeit ist keine exakt deckungsleiche Anwendung des Mayring-Konzeptes vorgesehen. Viel mehr wird an den passenden Stellen zur Beantwortung der eingangs gestellten Forschungsfrage das Textmaterial aus den Pressemitteilungen und offiziellen EU-Dokumenten hinzugezogen und analysiert.

## 5. Akteure und historische Entwicklung der EU-Asyl- und Migrationspolitik

Im vorliegenden Kapitel soll das Politikfeld der europäischen Asyl- und Migrationspolitik genauer beleuchtet werden. Dazu werden erst die historisch und politisch wichtigen Eckdaten sowie die dafür relevanten Vertragswerke aufgezeigt. Im nächsten Schritt sollen institutionelle Akteure, die als Gesetzgeber im europäischen Gesetzgebungsprozess fungieren, oder politische Impulse geben, aufgezeigt werden.

Dazu gehören die gesetzgebenden, mitentscheidenden oder konsultierenden Institutionen, wie die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Ministerrat und der Europäische Rat.

Die Europäische Union vereinigt verschiedene Politikfelder, von denen einige von Anfang an präsent waren und andere wiederum im Laufe der Zeit entwickelt wurden oder überhaupt erst existent wurden. Der Politikbereich der *Justice and Home Affairs* (JHA) ist dabei eines der älteren Politikfelder und setzt sich zusammen aus den Teilbereichen der Migration, Asyl, *Polizeilicher und Justizieller Zusammenarbeit*, die sich auch in der dritten Säule des bereits überarbeiteten Vertrags von Maastricht wiederfinden.

Die Themenbereiche der JHA zählen zu den sensibleren Politikfeldern der EU und einer Kooperation geht in der Regel langsam und schwerfällig voran. Nichtsdestotrotz wurden die Kooperationen zwischen den europäischen Mitgliedstaaten dabei immer wieder mittels Verträgen, Programmen und Abkommen weiter ausgebaut, vertieft, integriert und somit letztendlich institutionalisiert (vgl. Ucarer 2016: 281). Im JHA-Bereich gelten einige länderspezifische Ausnahmen. Irland, Dänemark und UK nehmen nur eingeschränkt an den Vereinbarungen zu Schengen teil (vgl. Glaeßner/Lorenz 2015: 22). Einige, am Schengenprozess beteiligte Länder, haben das Privileg zur freien Entscheidung, ob sie sich an JHA-Maßnahmen beteiligen möchten oder nicht. Die zwei Länder Irland und UK können sich bis zu einem gewissen Zeitraum (drei Monate) nach der Vorlage eines Vorschlags beim Rat (nach dem dritten Teil Titel V AEUV) entscheiden, ob sie sich an beschlossenen Maßnahmen beteiligen möchten oder nicht (sog. opt-in-Klausel). Dänemark übernahm 1996 den Schengen-Besitzstand, nimmt aber laut Zusatzprotokoll nicht an Mehrheitsbeschlüssen im JHA Bereich teil und ist folglich auch nicht an diese gebunden (sog. opt-out-Klausel) (vgl. Glaeßner/Lorenz 2015: 22).

Daraus haben sich grenzüberschreitende Kooperationen, sowie auch an den europäischen Innen- und Außengrenzen ergeben, wobei auch ursprünglich integrations skepti-

sche Mitglieder dazu übergehen mussten, sich kooperativ und kompromissbereit zu zeigen. Wie im Verlauf der Arbeit festzustellen ist, haben sich daraus gemeinschaftliche, politische Instrumente entwickelt sowie auch inter-gouvernementale Kooperationen im Bereich des Asyls und der Migration. Die EU arbeitet seit einer Dekade daran ein *asylum regime*, in Form eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems auf- und auszubauen (vgl. Ucarar 2016: 282). Im Folgenden soll kurz auf die historisch relevanten Eckpfeiler des Politikfeldes der Asyl- und Migrationspolitik eingegangen werden.

Die Entwicklung des Binnenmarktes und die damit einhergehende Europäisierung der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik (Zugangspolitiken) bedingen sich gegenseitig und auch aufeinander folgend. Hatte die Europäische Gemeinschaft zu Beginn erst eine ökonomische Dimension inne, so kam im Verlauf der Zeit eine territoriale Dimension hinzu (vgl. Buckel et al. 2014: 17). Dies wird an dem Weißbuch „Zur Vollendung des Binnenmarktes“ der Europäischen Kommission aus dem Jahre 1985 deutlich. Darin heißt es, dass durch die Abschaffung der Grenzkontrollen an den inneren, gemeinschaftlichen Grenzen „die Notwendigkeit entstehen werde, die Asyl- und Visapolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren“ (Müller-Graff/Repasi 2014: 165). Durch die Abschaffung der Grenzkontrollen im Rahmen der Schengener-Abkommen kamen den europäischen Mitgliedstaaten die Möglichkeiten abhanden, an den eigenen nationalen Grenzen Kontrollen durchzuführen (ebd.).<sup>7</sup> Die Rekonfiguration der europäischen Grenzen durch das Schengen-Abkommen in Richtung einer „Europäisierung“ von Grenzen wird auch „Re-Bordering“ genannt. Zwar kommt es zu einer internen Grenzöffnungen für alle Gruppenmitglieder, doch gleichzeitig geht dies mit einer äußeren Grenzziehung einher (vgl. Buckel et al. 2014: 17).

Somit setzte sich die Einsicht durch, dass eine „Europäisierung der Zugangspolitiken“ (Müller-Graff/Kainer 2011: 133) notwendig sei. War die Zusammenarbeit anfangs noch „punktuell“ und „rein-gouvernemental“ (ebd.) ausgerichtet, wurden die Zugangspolitiken Stück für Stück europäisiert (vgl. ebd.). Im Folgenden wird chronologisch auf die historischen Eckdaten und die daraus resultierenden Entwicklungen in der Asyl- und Migrationspolitik eingegangen.

---

<sup>7</sup> Nichtsdestotrotz sind die Länder an den Außengrenzen in nationaler und europäischer Kooperation für den Schutz der europäischen Außengrenzen verantwortlich. Am Beispiel von Spaniens Küste sind das u. a. die Guardia Civil, die spanische Marine, in Zusammenarbeit mit dem „Hera“-Einsatz von Frontex und dem Seenotrettungsdienst, die gemeinsame internationale Seeoperationen stemmen (vgl. Buckel et al. 2014: 16).

Das erste Mal bekam die Europäische Gemeinschaft durch den Maastrichter Vertrag (1993) Kompetenzen im Visumsrecht. Im Jahre 1999, durch Vertrag von Amsterdam, folgte, unter bestimmten Einschränkungen, die Vergemeinschaftung des Asyl- und Einwanderungsrechtes, unter Titel V des EG-Vertrages (vgl. ebd.). Somit wurde Asylpolitik zu einem aktiven Politikfeld und wurde Teil des Gemeinschaftsrechts (ebd.). Die Asylpolitik avancierte also zu einem Element des Primärrechts der Europäischen Gemeinschaft, dies weisen Artikel 63 bis 69 unter Titel IV und der Überschrift „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ des Vertrages eindeutig auf (Art. 63 bis 69, Titel IV, Vertrag von Amsterdam). Auf dem Gipfel von Tampere im Oktober 1999 wurden ebenfalls bis zur Gegenwart geltende Grundsätze und Leitlinien in Bezug auf die europäische Asyl- und Migrationspolitik festgelegt. Diese sind deutlich von einer Schutzfunktion geprägt (vgl. Clodius 2007: 1). Die dort ausgearbeitete politische Agenda sah im Kern Folgendes vor: „die Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems, das auf längere Sicht zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einem unionsweit geltenden einheitlichen Schutzstatus führen, soll[te]“ (Clodius 2007: 1).

Für die erste Phase des Vertrags von Amsterdam stand die Erstellung von Mindestnormen im Fokus. Außerdem fiel der Startschuss für den Beginn den sukzessiven Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Innerhalb der nächsten fünf Jahre sollten politische Maßnahmen auf europäischer Ebene erarbeitet werden, die die Bestimmungen für die Verantwortlichkeiten der Asylverfahren, Regelungen für die Aufnahmebedingungen, sowie für die Flüchtlingsanerkennungen und Asylverfahren zum vorübergehenden Schutz und zur illegalen Einwanderung tangieren (vgl. Artikel 63 EGV) (vgl. Clodius 2007: 1).

Ein weiterer Baustein des Migrationskonzeptes war das Ziel, die Lebensbedingungen in den Herkunftsländern der Asylsuchenden zu verbessern. Dazu wurden die Mitgliedstaaten angemahnt, größere Kohärenz in der europäischen Außen- und Innenpolitik walten zu lassen. Auch im Bereich der Integration verständigte man sich da drauf, den Schutzsuchenden eine „gerechte Behandlung“ zukommen zu lassen und die europäische Integrationspolitik zu fördern (vgl. Clodius 2007: 1). Auch wies der Europäische Rat darauf hin, dass eine „effiziente Steuerung der Migrationsströme in sämtlichen Phasen notwendig sei“ (Clodius 2007: 1). Die Fortführung und Vollendung einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik war für die zweite Phase des Vertrags von Amsterdam vorgesehen. Einen Meilenstein stellt dabei das Haager Programm (2004)

dar, in dem die neuen Leitlinien in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik für den Zeitraum 2004 bis 2010 festgelegt wurden (vgl. Clodius 2007: 2). Für den Bereich der Asylpolitik war nun ein gemeinsames Asylverfahren sowie ein einheitlicher Schutzstatus für Flüchtlinge und subsidiär Geschützte vorgesehen. Das Haager Programm weist auch auf die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit im operativen Tagesgeschäft tätigen Agenturen im Bereich Asyl und Migration hin. Dies kann durch Unterstützungsagenturen im Bereich Grenzschutz wie Frontex, Europäisches Polizeiamt (EUROPOL) und European Asylum Support Office (EASO) realisiert werden. Weitere Maßnahmen sahen die Eindämmung von illegaler Einwanderung, die Verabschiedung von gemeinsamen Standards für die Rückführung sowie der Einsatz von Informationstechnologie bei Visa mithilfe biometrischer Daten vor (vgl. Clodius 2007: 2). Durch das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages (2009) kamen die Entwicklungen vorläufig zum „Abschluss“ (vgl. Müller-Graff/Kainer und Müller-Graff/Repasi 2014). Die Einzelbestimmungen zu den Zugangspolitiken sind im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt und wurden aufbauend auf dem früheren EG-Vertrag weiterentwickelt.

Im Rat gilt seit dem Vertrag von Lissabon in der Rechtsetzung der Beschluss durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheitsprinzip (vgl. Müller-Graff/Kainer 2011: 133). Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV stellt die Weichen für den schrittweisen Ausbau eines europäischen Grenzschutzapparates. Dem Europäischen Parlament kam lange Zeit nur eine konsultierende Rolle zu. Durch den Vertrag von Lissabon wurde das Parlament jedoch gestärkt und entscheidet nun durch das Mitentscheidungsverfahren (gemeinsam mit dem Rat) über Fragen den EU-Grenzschutz betreffend sowie über einheitliche Asylregelungen und legale Migration.

Des Weiteren wurde das Recht dahingehend verändert, dass einer „Vollharmonisierung des europäischen Asylrechts“ nichts mehr im Wege stand (Art. 78 Abs. 2 AEUV). Ebenfalls wurden die Kompetenzen zur Aufnahme von Partnerschaften (Art. 78 Abs. 2 lit. g AEUV) sowie die Kompetenzen zur Bekämpfung des Menschenhandels ausgebaut. In einwanderungsrechtlicher Hinsicht, gibt es - mit der Begründung, dass die nationalen Arbeitsmärkte unterschiedliche Anforderungen aufweisen - Regelungen, die den Mitgliedstaaten einräumen, selber zu entscheiden, wie hoch die Zahl der zugelassenen erwerbstätigen Drittstaatenangehörigen ist (vgl. Müller-Graff/Kainer 2011: 134). An dieser Stelle sei noch auf die aus dem Stockholmer Programm (2009) resultierenden Maßnahmen hingewiesen. Mit dieser neuen Agenda der EU und im Kontext der ver-

stärkten Zuwanderungsströme weist das Programm erneut auf die Notwendigkeit gesteuerter Zuwanderung hin (Müller-Graff 2011: 134).<sup>8</sup> Prioritär setzt das Programm dabei auf die bessere Steuerung von Zuwanderung nach ökonomischen und demografischen Aspekten sowie eine Asylpolitik „im Einklang mit dem Europäischen Pakt für Einwanderung und Asyl“ (Müller-Graff 2011 135).

Die Jahre 2010 und 2011 sind prägend für die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union, was auch im späteren Verlauf der Arbeit ersichtlich wird. An dieser Stelle sei noch einmal kurz auf den immer stärker werdenden Handlungsdruck der Europäischen Union, im Zuge des Arabischen Frühlings, hingewiesen. Die europäischen Länder wie Griechenland, Italien, Malta und Zypern sehen sich in diesem Zusammenhang dem massiven Zufluss von Flüchtlingen ausgesetzt. Die „Forderungen nach einer Neujustierung des durch die Dublin-Verordnung geregelten Verteilungsmechanismus für Flüchtlinge und der Forderung nach mehr Solidarität zugunsten der stärker betroffenen Mitgliedstaaten“ werden insbesondere von den südlichen Mitgliedsländern immer lauter (Müller-Graff 2011: 133). Seit 1999 arbeitet die EU auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) zu und mit ihm die Schaffung des „gemeinsamen Raums des Schutzes“. In der „internen Dimension“ soll erreicht werden, dass „mehr Solidarität zwischen den unterschiedlich von Asyl suchenden betroffenen Mitgliedstaaten“ stattfindet (Müller-Graff/Kainer 2011: 135). Die „externe Dimension“ sieht vor, dass die Kapazitäten von Drittländern, die besonders stark von Migrationsflüssen betroffen sind, erhöht werden. Des Weiteren sieht das Programm vor, die Vereinheitlichung des Asylverfahrens und des Status von Personen, denen Asyl oder subsidiär Schutz geboten wird zu realisieren (vgl. ebd.). Eine weitere Priorität ist der bereits in vorigen Programmen angesprochene Ausbau von IT-Zentralstellen, die Datenbanken wie z. B. SIS II, VIS und Eurodac verwalten sollen (vgl. ebd.).

Im den folgenden Kapiteln soll die Rolle, der für die Asyl- und Migrationspolitik relevanten Akteure und ihre Interessen, erläutert werden. Vor unserem Forschungshintergrund, der Beleuchtung der Machbarkeit einer Migrationsquote, spielen einige europäische Institutionen und ihre Verortung in der EU-Architektur eine Rolle (Art. 13 EUV). Ganz allgemein lässt sich feststellen, dass durch den Vertrag von Lissabon die europäi-

---

<sup>8</sup>Das Politikfeld der Demografiepolitik wird mit dem Verweis auf eine prognostizierbare Alterung der Gesellschaft und einen drohenden Fachkräftemangel, der die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Tragfähigkeit der Sozialsysteme einschränken kann, hinzugezogen (Müller-Graff/Kainer 2011: 134). Diese Argumentation wird seit der Prognosen zur sog. Industrie 4.0 (z. B. die nun hier überspitzte dargestellte These, Digitalisierung macht Fachkräfte überflüssig) kontrovers diskutiert (vgl. Botthof/Hartmann 2015).

schen Institutionen eine Wandlung durchlaufen haben. Der Europäische Rat und das Europäische Parlament sind jeweils für sich als „Gewinner“ aus dem Lissabonner Vertrag heraus gegangen und es kam ihrerseits zu einem Macht- und Kompetenzgewinn (vgl. Müller-Graff/Kainer 2011: 135).

### 5.1 Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission (Art. 17 EUV) spielt eine tragende Rolle, da sie wie in allen Politikfeldern der EU, auch in der Asyl- und Migrationspolitik, das Gesetzesinitiativrecht inne hat. Sie gilt auch als Motor der Integration (Wessels 2008). Im Falle einer Nichteinhaltung von europäischen Richtlinien in den Nationalstaaten, kann die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit dem EuGH ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten (Höpner 2011). In dem der Nationalstaat dazu aufgefordert wird, die beschlossene Richtlinie einzuführen oder letztendlich eine entsprechende finanzielle Sanktion zu erhalten. Mitgliedstaaten können sich folglich weigern beschlossene Richtlinien umzusetzen, doch es folgen entsprechende langwierige Verfahren oder gar ein Ausschluss aus Verhandlungen nach vertraglicher Grundlage des AEUV.

In der Kommission ist das DG HOME (Directorate General) für für Policy-Bereiche wie *legal migration; irregular migration and return; common asylum system; Schengen, Borders and visas; industry for security; organised crime and human trafficking; crisis and terrorism; police cooperation; international affairs* zuständig (Europäische Kommission 2016a).

Die Rolle der Europäischen Kommission nach dem Vertrag von Lissabon als geschwächt gesehen und in Bezug auf die damalige Wirtschafts- und Währungskrise konnte die Kommission durch wenig Proaktivität und Gestaltungsfähigkeit punkten (vgl. Reiners/Wessels 2011: 16). Das Europäische Parlament bewertete das Vorgehen der Kommission in der Flüchtlingskrise als „ambitioniert“ (AE 2015a). Des Weiteren befürwortete das Parlament die Pläne der Kommission hinsichtlich der Einführung einer verbindlichen Migrationsquote (AE 2015g).

Die europäische Innen- und Justizpolitik im Jahr 2011 war von der stichprobenartigen Wiedereinführung der Grenzkontrollen in Dänemark gegenüber Ländern wie Schweden und Deutschland geprägt. Als Gründe dafür führten die Länder den Kampf gegen illegale Migration und organisierte Kriminalität an. Die Kommission evaluierte diese Maßnahmen als unbegründet und tolerierte sie vorerst, solange nicht der Tatbestand von

systematischen Grenzkontrollen bestand (vgl. Diedrichs 2011: 86). Nichtsdestotrotz war ein „Unbehagen gegenüber der Abweichung der Schengener Aquis“ in der Kommission deutlich (vgl. Diedrichs 2011: 86). Nach der Forderung von italienischer und griechischer Seite nach einer Reformierung des Asylsystems (insbesondere des Dublin-Verfahrens) wies die Kommission darauf hin, dass eine nach bestimmten Kriterien ablaufende Grenzkontrolle vorstellbar sei. Im gleichen Zug betonte die Kommission, dass die Vereinbarung von gemeinsamen, europaweiten Standards wichtig sei (vgl. Dietrichs 2011: 86). Die EU-Kommissarin Malström wies im gleichen Atemzug darauf hin, dass das Land Dänemark zwar keinen Rechtsbruch begangen hatte, aber den „Geist des Schengener Abkommen“ verletzt hätte. Die Kommission betonte an dieser Stelle, dass das Politikum von Grenzkontrollen eher auf europäischer als auf nationalstaatlicher Ebene geregelt werden sollte. Dagegen sprachen sich eine Vielzahl von Mitgliedern aus und pochten auf das bisherige nationale Souveränitätsrecht, zu entscheiden, wer letztendlich durch die nationalen Grenzen tritt und diese schützt (vgl. Dietrichs 2011: 87).

Mitte des Jahres 2011 legte die Kommission überarbeitete Gesetzgebungsvorschläge zu umstrittenen Aspekten der Asylpolitik vor. Diese Vorschläge sahen mehr Flexibilität in der Bearbeitung von Asylanträgen vor und versuchten gleichzeitig, europaweite Standardisierungen im Bereich der Mobilität, materieller Unterstützung und dem Zugang von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt vorzunehmen (vgl. Dietrichs 2011: 87).

Zusammengefasst sah sich die Kommission im Angesicht des erhöhten Aufkommens an Asylbewerberanträgen ab 2010 an den europäischen Außengrenzen unter Zugzwang, auf die sich offenbarenden Konflikte zu reagieren, z. B. die Beschleunigung der Visumpflicht, um Visumsmissbrauch vorzubeugen oder mit der Aushandlung eines Rücknahmeabkommens von illegalen Einwanderern mit der Türkei (2011) (vgl. ebd.).

Mit dem Einsetzen der Hungersnöte am Horn von Afrika und dem Versorgungsnotstand Libyens, stellte die Kommission im Bereich der Humanitären Hilfe (Außenpolitik) Gelder und Expertenteams zur Verfügung (vgl. Dietrichs 2011: 88).

Außenpolitisch betrachtet haben sich die Umstände für eine effiziente Nachbarschaftspolitik in den Zielländern von Sommer 2013 bis Sommer 2014 verschlechtert. Dies geht mit diversen Krisen auf der Krim sowie in Ländern wie Syrien, Libyen, Marokko und Ägypten einher, wo die EU nur begrenzt wirken kann (vgl. Lippert 2014: 281).

In diesen Regionen kristallisiert sich das Interessendilemma der EU heraus. Die Balance zwischen politischer Stabilität zu finden und die demokratische Transition in den arabischen Ländern zu fördern (ebd.). Außerdem kommt noch das Defizit der EU zum Vor-

scheinen, „inhaltlich kohärent und kollektiv zu agieren“ (vgl. Lippert 2014: 281). So lautet eine Forderung der Kommission als auch der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik „die allgemeinen strategischen und bilateralen politischen Ziele [müssen] besser aufeinander abgestimmt sein, unter anderem im Bereich der GSVP und bei der Zusammenarbeit mit den Partnerländern“ (Auszug aus der EntschlieÙung in Lippert 2014: 281). Dietrich sieht die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union (ENP) mit Einsetzen des Arabischen Frühlings als gestärkt an. Als europäische Maßnahmen sollten die Länder aus Osteuropa und Afrika mehr Förderungen erhalten, Anreize zu Mobilitätspartnerschaften sollten gesetzt werden (Marokko, Tunesien, Ägypten), um den Zugang der Bürger dieser Staaten zum europäischen Arbeitsmarkt zu erleichtern (vgl. Dietrich 2011: 89).

Die Grenzsicherung und die Thematik der Migration galten schon immer als höchst sensibles Politikfeld. Die Gefahr einer Deintegration, in dem Sinne, dass sich Mitgliedstaaten nicht mehr an die von der Kommission festgelegten Gesetze halten, spitzte sich seit 2011 zu. In Anbetracht des europäischen Vakuums bzw. des „europäischen Steuerungsdefizites“, gingen einige Mitgliedstaaten dazu über, auf nationalstaatliche Politikinstrumente zurückzugreifen und somit die gemeinsame Politikgestaltung in Frage zu stellen (vgl. Dietrichs 2011: 87).

## 5.2 Der Europäische Rat

Der Europäische Rat (Art. 15 EUV) ging durch den Vertrag von Lissabon ebenfalls mit einer gestärkten Rolle auf das europäisch-politische Parkett (vgl. Brincker/Wessels 2011: 63). Der Europäische Rat, als das „strategische Organ der EU“, legt die politischen Prioritäten fest und agiert als „Impulsgeber“. Die dort festgelegten, politischen Leitlinien haben Einfluss auf die Arbeit des Ministerrates, der Kommission und des Europäischen Parlamentes sowie auf die Arbeit der Mitgliedstaaten (ebd.). Der Europäische Rat vereinigt die höchsten Vertreter der EU bei seinen Gipfeltreffen unter einem Dach. Dazu gehören der Präsident des Europäischen Rates (Stand 2016: Donald Tusk), der Präsident der Europäischen Kommission (Jean-Claude Juncker), die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik (Stand 2016: Federica Mogherini). Der Europäische Rat hat keine gesetzgebende Kompetenz, sondern legt in Schlussfolgerungen wichtige, zu behandelnde Themen dar. Der Europäische Rat fasst seine Beschlüsse bzw. Schlussfolgerungen zu-

meist einvernehmlich (*Communiqué*) in einigen Ausnahmen jedoch auch mit qualifizierter Mehrheit. Der Präsident ist neben der Koordinierung der Gipfel dafür verantwortlich, so weit wie möglich das Einvernehmen zwischen den 28 Mitgliedstaaten herzustellen (Europäischer Rat 2015a). Insbesondere in Krisensituationen wird dem Europäischen Rat eine tragende Rolle oder gar die Rolle eines „Entscheidungsgremiums“ (Reiners/Wessels 2011: 17) zugesprochen (ebd.).

In seiner Reaktion auf den Arabischen Frühling hingegen gelang es dem Europäischen Rat nicht eine gemeinsame Position nach außen hin zu vorzulegen (vgl. Reiner/Wessels 2011: 17). Im Fall von Krisensituationen können auch mehr als zwei Tagungen pro Jahr einberufen werden z. B. die Außerordentliche Tagung vom 23. April 2015 zu den Tragödien im Mittelmeerraum (Europäischer Rat 2015b).

### 5.3 Das Europäische Parlament

Der Einfluss und das Entscheidungsverfahren des Europäischen Parlaments variieren je nach Politikfeld der europäischen Asyl- und Migrationspolitik (Art. 14 EUV).

Das Europäische Parlament entscheidet in Kooperation (Mitentscheidungsverfahren) mit dem Rat über Gesetze die die legale Migration, den EU-Grenzschutz und einheitliche Asylregelungen betreffen. Dies gilt ebenfalls für den Bereich der Bekämpfung von Menschenhandel und die Integration von Drittstaatenangehörigen (Europäisches Parlament 2015a). Das Mitentscheidungsverfahren bzw. Ordentliche Gesetzgebungsverfahren (z. B. in den Politikbereichen wie wirtschaftliche Ordnungspolitik, Einwanderung,) sieht vor, dass die Parlamentarier im entsprechenden Ausschuss, z. B. Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE-Ausschuss) mithilfe eines Berichtes über einen Vorschlag der Kommission abstimmen oder gegebenenfalls Änderungen vornehmen. Wird der überarbeitete Text im Plenum angenommen, ist der Standpunkt des Parlaments festgelegt. Abhängig von der Art des Verfahrens und ob mit dem Rat eine Einigung über die Formulierung gefunden werden konnte, kommt es zu einer zweiten Lesung oder das Gesetz wird erlassen (Europäisches Parlament 2015b).

Eine weitere Möglichkeit zur Miteinteilung ist das Konsultationsverfahren, indem das Parlament nur eine beratende Stellungnahme abgibt. Diese Abgabe ist formell zwar verbindlich, muss inhaltlich jedoch nicht berücksichtigt werden. Der Rat kann ohne den formalen Eingang der Stellungnahme jedoch keinen Beschluss fassen (Europäisches Parlament 2015b).

Bei der Durchsicht der wissenschaftlichen Literatur steht immer wieder die Frage nach dem „institutionellen Gleichgewicht“ im Raum. Dafür werden die zwei gegensätzlichen Bezeichnungen „supranational“ und „inter-gouvernemental“ verwendet. Eine supranationale Charakterisierung betrifft Institutionen wie die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament, die ein „gemeinschaftliche[s], übernationales Element des EU-Systems“ darstellen. Die Bezeichnung „inter-gouvernemental“ meint, wenn Teile des EU-Systems auf eine eher zwischen-staatliche oder auf die mitgliedstaatliche Souveränität angelegt sind (Reiners/Wessels 2011: 15). Für diese „inter-gouvernementale“ und nationalstaatliche Ausrichtung ist der Europäische Rat und die von Merkel titulierte „Unionsmethode“ ein Beispiel (vgl. Reiners/Wessels 2011: 15). Das EU-System ist also von einem Dualismus geprägt, in dem die supranationalen Institutionen darum bemüht sind, die Integration voranzutreiben, während die inter-gouvernementalen Institutionen versuchen, den europäischen Integrationsprozess dahin gehend zu beeinflussen, dass die nationalen Präferenzen und Interessen der Mitgliedstaaten in der EU gewahrt bleiben (vgl. Tömmel 2014: 88).

Neben der Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates wurden die Anwendungsbereiche für die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat der EU sowie die sog. Vertragskonformitätsprüfung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) ausgeweitet. Neue Verfahren und Institutionen wurden ebenfalls etabliert wie z. B. die erweiterte Mitspracherechte der nationalen Parlamente, die Möglichkeiten zur Europäischen Bürgerinitiative, die Position eines ständigen Präsidenten im Europäischen Rat sowie der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) sowie das Mandat der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. Reiners/Wessels 2011: 15).

Im Hinblick auf die Flüchtlings- und Migrationskrise und die Aktivitäten der Institutionen spricht sich der Liberale Guy Verhofstadt lobend über die Institutionen des Parlament und der Kommission aus. Er bemerkt, dass beide in der Flüchtlingskrise Verantwortung übernommen hätten und kritisiert die defensive Haltung gegenüber der Migrationsquote im Ministerrat (AE 2015d).

#### 5.4 Der Ministerrat

Der Ministerrat (Art. 16 EUV) hat die Rolle des politischen Entscheidungsträgers inne und ist eines von zwei Rechtsetzungsorganen. Der Ministerrat kann nur auf Initiative

der Europäischen Kommission gesetzgebend tätig werden. Er kann die Kommission aber im Gegenzug dazu auch zu einer Gesetzesvorlage auffordern (Art. 241 AEUV).

Der Ministerrat setzt sich aus einem Vorsitz und den Fachministern der jeweiligen Mitgliedstaaten zusammen. Verschiedene Formationen, Ausschüsse und Arbeitsgruppen, sowie der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) bilden die Substruktur des Ministerrates und arbeiten ihm zu (vgl. Tömmel 2014: 97).

Seit dem Vertrag von Lissabon und im Zuge des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens muss der Ministerrat in fast allen Politikfeldern gemeinsam mit dem Europäischen Parlament Entscheidungen fällen (vgl. Tömmel 2014: 95 ff.). Die Beschlussfassung des Rates erfolgt in der Mehrzahl der Fälle und in der Mehrzahl der politischen Bereiche, durch die qualifizierte Mehrheitsentscheidung. Das bedeutet, dass 55% der Ratsmitglieder, also aktuell 15 Mitgliedstaaten, notwendig sind, um einen Gesetzesentwurf durchzubringen. Die Zahl von 15 Mitgliedstaaten impliziert 65% der europäischen Bevölkerung. Für eine Sperrminorität sind mindestens vier Ratsmitgliedern oder drei Mitgliedstaaten, mit einer Höhe von 35% der europäischen Bevölkerung notwendig (vgl. Tömmel 2014: 99). Großen und kleinen Mitgliedstaaten fällt eine „gleichgewichtige Repräsentanz“ zu, wobei ihre Stimmen jedoch, abhängig von der Einwohnerzahl, unterschiedlich gewichtet werden (vgl. Tömmel 2014: 95).

Zwar gilt „für bestimmte sensible, das heißt Grundsatzfragen oder vitale Interessen der Mitgliedstaaten betreffende Bereiche weiterhin Einstimmigkeit“ (Tömmel 2014: 99), doch im Großen und Ganzen ist das Einstimmigkeitsprinzip seit der Einheitlichen Europäischen Akte stark zurückgedrängt worden (ebd.). Im Zuge der Arbeit wird noch auf den Vorschlag vom 14.9.15, das „Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary“ eingegangen, in dem ebenfalls durch einen qualifizierten Mehrheitsentscheid abgestimmt wurde (Vote-Watch Europe).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass auch der Ministerrat eine „schwierige Gratwanderung zwischen einerseits rein intergouvernementalen Prinzipien“ einerseits und „einer effizienten Beschlussfassung im Interesse einer handlungs- und funktionsfähigen Union“ andererseits, vollbringen muss (Tömmel 2014: 100). Tömmel spricht sogar von einem „tiefgreifenden [von] Widersprüchen geprägten Gremium“, das aufgrund seiner Heterogenität von Mitgliedstaaten und deren divergierenden Interessen und der „Dominanz“ eines jeden einzelnen Staates markiert ist (ebd.). Die gemeinschaftliche Fortfüh-

rung der Integration wird dabei des Öfteren an die Kommission weiter delegiert (vgl. Tömmel 2014: 100).

## 6. Problemfelder in der Asyl- und Migrationspolitik

Die europäische Politik sieht sich, im Politikfeld Asyl und Migration unterschiedlichen Problemen gegenüber. So müssen die Entscheidungsträger unter den Bedingungen „zunehmender Internationalisierung, Interdependenz und Integration“ den Prozessen „der Loslösung wichtiger Akteure von territorialen Bindungen“ und der „Entgrenzung von Problemen“ agieren (Erhart/Kahl 2010: 8).

Zudem wird in der politischen Debatte über Flucht und Migration, neben dem Aufbau eines gemeinschaftlichen Asylsystems gefordert, eine solidarischere Zusammenarbeit mit den Entwicklungs- und Schwellenländern zu fördern und Fluchtursachen zu beseitigen. Diese Forderung ist jedoch unzureichend, da sie sich nur auf Flüchtlinge bezieht. Bei der irregulären Einreise auf das europäische Hoheitsgebiet kommen nicht nur Flüchtlinge zu Tode, sondern auch Personen, die freiwillig bzw. aus wirtschaftlichen Gründen zuwandern. Das Problem hierbei ist, dass sie fast keine legale Möglichkeit zur Zuwanderung haben (vgl. Angenendt 2015: 2). Die Möglichkeiten zur legalen Zuwanderung durch eine einheitliche EU-Regelung sind beschränkt, denn dieser Bereich unterliegt fast vollständig der nationalen Steuerung. Der Fokus der Asylpolitik ist die Bekämpfung der illegalen Migration, wobei verstärkt auch die Herkunftsländer und die EU-Nachbarstaaten mit eingebunden werden (vgl. Bendel 2008: 227). Dafür wird ein verbesserter Schutz der EU-Außengrenzen angestrebt und EU-Agenturen wie die Grenzschutzagentur FRONTEX oder gemeinsame Operationen im Mittelmeer werden immer wichtiger (ebd.). Außerdem kommt es zur Vermischung von Flucht- und Migrationsbewegungen (mixed flows), was die Entwicklung einer politischen Strategie, für beide Gruppen, d. h. von Flüchtlingen und Migranten, erschwert. Während aus rechtlicher Sicht<sup>9</sup> die EU-Staaten zum Schutz von Flüchtlingen verpflichtet sind, liegt die Aufnahme von Migranten immer noch weitgehend in nationaler Entscheidungskompetenz (vgl. Angenendt 2015: 2).

---

<sup>9</sup> Zum Schutz von Flüchtlingen verpflichten im internationalen Recht die Genfer Flüchtlingskonventionen; im europäischen Recht die Europäische Menschenrechtskonvention und das jeweils länderspezifische, nationale Recht.

## 6.1 Eine Frage der Souveränität

Der Politikbereich der Asyl- und Migrationspolitik stößt seit langer Zeit an die Grenzen der Europäischen Integration. Eben weil Asyl- und Migrationspolitik zu einem „sensiblen“ Politikfeld zählt, wurde in diesem Bereich bis vor einigen Jahren das Einstimmigkeitsprinzip im Rat verfolgt (Europäisches Parlament 2015d). Entscheidungsprozesse waren schwierig und langwierig, da Abstimmungen im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik nicht durch Mehrheitsentscheidungen getroffen wurden, sondern durch Einstimmigkeit (vgl. Rieder 2015: 20). Das Thema Asyl war somit lange Zeit ein unumstrittener „Hort nationaler Souveränität“. Jedes Land sollte und wollte selber entscheiden können, wer und aus welchen Gründen Zutritt erhält – und wer gegebenenfalls, aus welchen Gründen auch immer, nicht (vgl. Hunger et al. 2008: 7). Das zieht sich auch durch die heutige Debatte, in der sich etwa die baltischen Staaten in erster Linie gegen eine ihnen zugewiesene Quote und zweitens gegen die Aufnahme von Muslimen in ihrem Land auflehnen (vgl. ZEIT 2015). Kritische Beobachter prognostizieren, dass Kohärenz „immer nur bedingt zu erreichen sein wird“ (Erhart/Kahls 2010: 14), und weiter, dass es den EU-Mitgliedstaaten am „politischen Willen [fehlt, um] bei der Ausgestaltung des ‚institutionellen Settings‘ für das Krisenmanagement zügig voranzuschreiten“ (ebd.). Lange Zeit war die Diskrepanz zwischen der Notwendigkeit auf der einen Seite in bestimmten politischen Bereichen stärker zu kooperieren und „dem Festhalten an nationalstaatlicher Souveränität auf der anderen Seite“ nicht gelöst (Erhart/Kahls 2010: 14).

Eine abgestimmte, europäische Asylpolitik zeigt sich im Bereich der Kontrolle der EU-Außengrenzen. In der Migrationspolitik dagegen, und besonders bei der Arbeitsmigration, haben sich die Nationalstaaten bisher erst auf einzelne Aspekte, jedoch noch nicht auf einen Gesamtansatz, einigen können, wie beispielsweise bei der Zuwanderung von hoch qualifizierten Fachkräften. Im Bereich der Migration ist die „Angst vor einem Verlust nationaler Handlungsfähigkeit“ besonders gravierend und für viele Staaten gehört die Entscheidung, „wem unter welchen Bedingungen und zu welchem Zweck die Zuwanderung gestattet wird, nach wie vor zum Kernbereich der nationalen Souveränität und des staatlichen Regierens“ (Angenendt 2015: 4).

## 6.2 Bewahrung des Schengen-Raums

Der Schengen-Raum und die Abschaffung von Personen- und Grenzkontrollen innerhalb des *Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* gelten immer noch als eine der großen Errungenschaften der Europäischen Union (vgl. Gehring 1998). Das Schengen-Abkommen hatte zum Ziel durch den Entfall der EU-internen Grenzen, die Integration zu stärken und gleichzeitig die nationale Sicherheit zu gewährleisten. Jedoch waren bereits die unterzeichnenden Mitglieder um die Gewährleistung der nationalen Sicherheit besorgt und sich über die Frage wer von der Personenfreizügigkeit erfasst werden sollte, uneinig (vgl. Rieder 2015: 7). Dieses Spannungsverhältnis führte dazu, dass das Schengen-Abkommen zu Beginn ein intergouvernementales Abkommen war und erst später im Vertrag von Lissabon, als Grundbestandteil des Konzeptes die EU als *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, formell und primärrechtlich fixiert wurde (vgl. Rieder 2015: 21). Eine Kritik lautet hierbei, dass die Aufweichung der internen europäischen Grenzen, eine Stärkung der Außengrenzen im Bereich Visa, Asyl und irreguläre Migration benötigt hätte. Dieser Policy-Bereich wurde jedoch, im Vergleich zur schnellen weiteren Entwicklung von Schengen, von einem gemeinschaftlichen Ansatz über lange Zeit, stark vernachlässigt (vgl. Rieder 2015: 35).

Im Frühling 2011 wurde durch die Wiedereinführung von Grenzkontrollen der Ruf nach einer Reform des Schengen-Abkommen laut. Frankreich hatte sich im Angesicht der Flüchtlingsbewegung und im Rahmen eines Streits mit Italien dazu entschieden die Grenzen an der italienisch-französischen Grenze zu schließen. Das Land Dänemark führte ebenfalls Grenzkontrollen ein und der „umstrittene“ Begründung sowie das „unilaterale Vorgehen“ der Länder führte zu langwierige Reform Diskussionen auf europäischer Ebene (Rieder 2015: 8). Die Hauptdiskussionspunkte waren dabei, wann eine *Bedrohung der Öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit* bestünde, die die Einführung von Grenzkontrollen rechtfertigt, sowie die Frage, wer darüber beschließen sollte. Hierbei wurden divergierende nationale Präferenzen deutlich, wobei die südlichen Länder neben der Schengenreform auch eine Reform der europäischen Asylpolitik forderten. Andere Mitgliedstaaten, wie z. B. Frankreich sprachen sich für eine Ausweitung der Ausnahmeklausel aus und schlugen vor Migrationsdruck als Grund zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen rechtlich zu verankern (ebd.).

### 6.3 Das unfaire Dublin-Verfahren

Im Bereich der *Inneren Sicherheit der EU*, kann man von Kooperation sprechen, die aus mehreren Elementen und Zielvorgaben besteht. Das Dublin-Verfahren hat beispielsweise das Ziel, unter der Aufrechterhaltung der Genfer Flüchtlingskonventionen (GFK) unter internationalem Recht, den Schengen-Raum, als Raum der Freiheit und der Sicherheit zu bewahren (vgl. Thielemann 2013: 154). Das hauptsächliche Ziel dieses Systems ist es, die freie Bewegung ohne interne Grenzkontrollen zu ermöglichen, indem man irreguläre Migration kontrolliert und gleichzeitig Schutz für „genuine“ Flüchtlinge/Schutzsuchende bietet (ebd.).

Die Schlüsselemente dabei sind die Grenzkontrollen nach außen sowie ein gemeinsamer Ansatz in der Asyl- und Migrationspolitik (vgl. Thielemann 2013: 154). Das Dublin-Verfahren, das im Rahmen der Dublin-Konvention eingeführt wurde, ist ein Meilenstein des europäischen *internal security aquis*. Die Konvention regelt auf europäischer Ebene den politischen Bereich des Grenzschutzes, des Asyls und der illegalen Einwanderung und ist eng verbunden mit dem Schengen-Abkommen (vgl. Thielemann 2013: 148).

Jedoch geht dessen Ausgestaltung mit einer bisherigen Unzulänglichkeit bzw. „ungerechten“ Verteilung von Asylbewerbern auf die europäischen Staaten miteinher (ebd.). Denn das Verfahren sieht vor, dass das Land, indem ein Asylbewerber als erstes europäischen Boden betritt, das „country of first entry“ (Thielemann 2013: 149), auch für den Asylbewerber verantwortlich ist (ebd.). Des Weiteren, kann ein Asylbewerber, wenn er später in einem anderen, zweiten Mitgliedstaat angetroffen wird (*secondary movement dynamics*) durch einen „Transfer“ wieder in das ursprüngliche Ankunftsland rückgeführt werden. Aus diesem Mechanismus ergibt sich das Problem, dass es zu einem erhöhten Ankommen und Aufkommen von Flüchtlingen an den äußeren Grenzstaaten der Europäischen Union kommt. Die europäischen Länder haben sich folglich auf ein umstrittenes Verfahren geeinigt, das die Verantwortung auf einige, wenige Grenzstaaten überträgt. Insbesondere sind davon die Länder Italien und Griechenland betroffen (vgl. Thielemann 2013: 149). Diese Verantwortung geht mit hohen Kosten für den Staat einher, da das Prozedere und ein Flüchtlingsstatus mit beidseitigen verbindlichen Rechten und Pflichten mit einhergehen (vgl. Thielemann/Armstrong 2013: 151). Bezüglich der Asylbewerber die sich außerhalb von Staatsgrenzen befinden, kann ein Staat nicht zur jeglichen Erfüllung von Rechten und Pflichten herangezogen werden.

Daraus resultiert erstens, eine restriktive Politik an den Grenzen, um die Verantwortung gegenüber Flüchtlingen und Asylbewerbern möglichst gering zu halten. Zweitens entsteht durch die unkoordinierte europäische Politik ein „race to the bottom“ der Schutzstandards. Mitgliedstaaten versuchen möglichst unattraktiv auf potentielle Asylbewerber und Flüchtlinge zu wirken, um nicht in Verruf eines Landes mit „soft touch“ zu geraten, was wiederum mit mehr Migrationsströmen einher gehen könnte (vgl. Thielemann 2013: 151).

Ein weiteres konfliktbehaftetes Phänomen geht mit den *secondary movement dynamics* und dem daraus resultierenden *asylum-shopping* einher. Zum einen kann es dazu kommen, dass Mitgliedstaaten Asylbewerber dazu ermuntern, weiterzuziehen, um stattdessen im nächsten Mitgliedstaat ihren Antrag zu stellen. Zum anderen kann es zur exzessiven Antragstellung in diversen Ländern, seitens der Asylbewerber kommen, da dieses Vorgehen ihre Chancen auf einen Schutzstatus erhöht. Das *asylum-shopping* bringt immense finanzielle, personelle und administrative Kosten mit sich (ebd.).

Das Ungleichgewicht der Asylbewerberanträge in den EU-Ländern und das damit einhergehende Ungleichgewicht der gestatteten Asylbewerberanträge lassen sich aus dem Fakt der unterschiedlichen Asyl- und Bewertungssysteme erklären. Derzeit hat ein und derselbe Asylbewerber eine 70-75%ige Chance, Asyl in einem Land der Union zu erhalten, mit denselben Gründen aber weniger als 1% in einem anderen Mitgliedsland der EU. (Homepage Juncker 2015).

Zusammengefasst hat das Dublin-Verfahren mit der Regelungen der Rücküberstellung in den Ankunftsstaat für eine strukturelle Ungleichheit zulasten dieses „ersten Staates“ geführt. Die verteilungstechnischen Konsequenzen aus einem solchen System führen dazu, dass die Mitgliedstaaten an den europäischen Außengrenzen gezwungen sind, einen überproportional hohen (An-) Teil der Last zu tragen (vgl. Thielemann 2013: 151).

Neben dem regulären Flüchtlingsstatus kann einer Person auch „Subsidiärer Schutz“ im Sinne der Genfer Flüchtlingskonventionen zuerkannt werden, wenn diese nicht bereits die Voraussetzungen zur Anerkennung als Flüchtling erfüllt. Im Asylverfahren wird somit vorweg geprüft, ob Asylsuchende Flüchtlinge im Sinne der GFK sind. Nach der GFK ist ein Flüchtling eine Person, die ihr Heimatland verlassen und wohlbegründete Furcht vor Verfolgung auf Grund ihrer Rasse, Religion, Nationalität, politischen Meinung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe hat (vgl. Art. 1A2 des Abkommens zur Rechtstellung von Flüchtlingen vom 28. Juli 1951). Der subsidiäre

Schutz stellt keine Gleichstellung mit Asylberechtigten dar, sondern einen eingeschränkten Rechtsstatus (vgl. UNHCR 2015a). Des Weiteren hat sich in Anbetracht von Massenzuströmen an Flüchtlingen, das Konzept des vorläufigen Schutzes herausgebildet und in nationalen Gesetzgebungen Eingang gefunden. Dieses Konzept gibt Staaten die Möglichkeit, auf viele ins Land strömende Personen zu reagieren und diesen Schutz zu bieten ohne eine einzelne Statusfeststellung durchführen zu müssen. In einem Brief der UN Refugee Agency heißt es zum Hintergrund „Vorläufiger Schutz ist keine Lösung an sich, sondern eine vorläufige Schutzmaßnahme und ein wesentlicher Bestandteil eines umfassenden Lösungsansatzes auf der Grundlage der Lastenteilung und der internationalen Solidarität.“ (UNHCR 2015b: 3 f.).

#### 6.4 Sicherheitspolitische Bedenken

Mit der Problematik der Migrationsströme in die Europäische Union geht die Frage nach Sicherheit einher. Tausende Menschen, strömen bisweilen nicht-registriert und unkontrolliert über die Grenzen. Sicherheitsbedrohungen und -risiken stellen *Organisierter Kriminalität*, z. B. Drogenhandel, Geldwäsche, aber eben auch von illegaler Einwanderung (Schleuserbanden), Flüchtlingsströmen und internationalem Terrorismus dar. Eine solche Art von Bedrohungen kann transnational auftreten und die Interessen und Werte von Staaten und Bürgern, aber auch die grundlegenden Normen eines Staates gefährden (vgl. Erhart/Kahl 2010: 7). Oben genannte Risiken und Bedrohungen gehen zum größten Teil auf das Handeln gesellschaftlicher Akteure zurück und gehen des Öfteren mit „Entgrenzung und Entterritorialisierung“ einher (Erhart/Kahl 2010: 7).

Sicherheitspolitische Maßnahmen beziehen sich oft auf gesellschaftliche Gruppen bzw. „handelnde“ Individuen, die von staatlichen oder nicht-staatlichen Akteuren bedroht werden (ebd.). Diese Dynamik erschwert die Arbeit von Streitkräften (wie Europol oder Frontex). vor Ort und entlang von Ländergrenzen Diese Bedrohungen und transnationalen Dynamiken treiben staatliche, supranationale und gesellschaftliche Akteure dazu, stärker miteinander zu kooperieren und ihr Handeln effizienter und auf lange Sicht funktionaler zu gestalten (vgl. Erhart/Kahl 2010: 8). Während des Arabischen Frühlings wurden erneut die Forderungen der südlichen Mitgliedstaaten laut, effiziente Maßnahmen zur Eindämmung von illegaler Migration zu finden und die Verantwortung bzw. Zuständigkeiten fair, europäisch und solidarisch zu lösen (vgl. Rieder 2015: 38).

## 6.5 Mangel an Kooperation

Aus Sicht der Security-Governance steht die Durchführung des kollektiven Handelns im Mittelpunkt. Ist das kollektive Handeln von den beteiligten Akteuren einmal beschlossen, teilt es sich in drei zu behandelnde Arbeitsgebiete auf. Das ist der Trias der Kooperation, der Koordination und der Kohärenz. Wie die drei Aufgaben und deren Durchführung erfolgen soll, ist ein Vorgang der politisch verhandelt, akzeptiert und letztendlich festgelegt werden muss. Die findet neben der politischen Ebene, auch auf der taktischen und operativen Ebene statt. Wenn sich eine Gemeinschaft wie die EU auf ein „gemeinsames (Sicherheits-) Problem“ (Erhart 2010: 39) geeinigt hat, heißt das allerdings nicht, dass sich die europäischen Staaten auch über die Umsetzung einig sind (vgl. Erhart 2010: 39 f.). In der vorliegenden Analyse wurde von der Europäischen Union als „Problem“ erkannt, dass es mehr „solidarisches Verhalten“ in Bezug auf die Lastenverteilung von Asyl- und Schutzsuchenden braucht.

Innenpolitische oder globale Veränderungen, die divergierende Interpretation von Formulierungen oder die Erkenntnis einer ungelegenen Kosten-Nutzen-Relation können zu Spannungen führen. Ebenso ergeben sich aus den Veränderungen von Interessenlagen, diversen Mandaten und auseinanderdriftende Handlungsprinzipien Probleme in der Handlungskoordination. Laut Erhart führen diese Punkte dazu, dass es keine „perfekte Kohärenz“ (Erhart 2010: 40) in der europäischen Security Governance geben kann (vgl. Erhart 2010: 40). Als Kohärenz bezeichnet Erhart „Maßnahmen [,] Aktivitäten, die im Rahmen der Security Governance unternommen werden, auf ein gemeinsames strategisches Ziel hin auszurichten.“ (Erhart 2010: 40). Kritisch kann an dieser Stelle de Croening zitiert werden „pursuing coherence should thus be understood as an aspiration that can be measured only in degrees, not in end states“ (de Croening 2008: 3 in Erhart 2010: 40).

Ein weiterer zentraler Aspekt der europäischen Asylpolitik ist der verhältnismäßig große Einfluss nationaler Akteure im Politikprozess. Auch hier wird der bereits erläuterte Widerspruch zwischen der intergouvernementalen Logik der Entscheidungsfindung deutlich. Hierbei ist besonders auf den Rat der Justiz- und Innenminister hinzuweisen, der erstens einen zentralen Ort der Entscheidungsfindung darstellt und zweitens auf die Wahrung von individuellen, mitgliedstaatlichen Interessen bedacht ist. Kritische Stimmen beklagen dabei die einseitige Ausrichtung auf Sicherheitsaspekte, was mit zunehmender Kontrolle und einer Beschränkung der Zuwanderung einhergeht. Die Kommission hingegen verfolgt das Ziel eine ganzheitliche europäische Migrationspolitik zu etab-

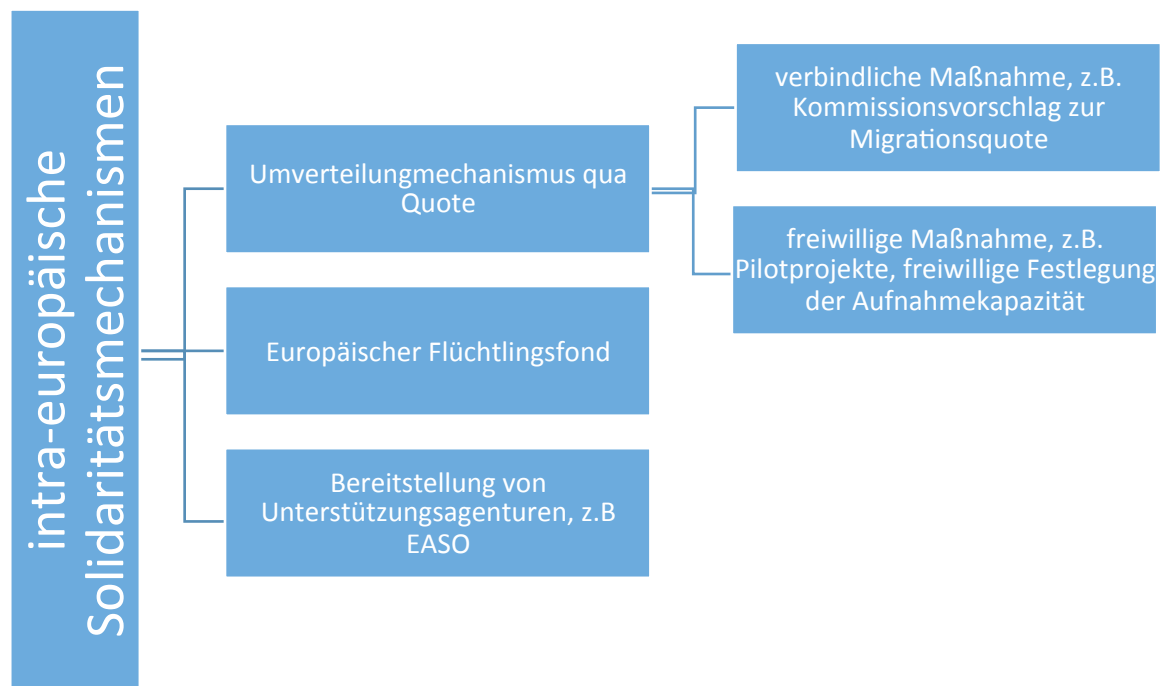
lieren, die neben Sicherheitsfragen auch soziale, wirtschaftliche und humanitäre Aspekte stärker berücksichtigt, doch stößt sie dabei teilweise an eine „gläserne Decke“ und somit auf den Widerstand von Mitgliedstaaten (vgl. Bendel 2008: 227 f.).

## 7. Entwicklungen auf dem Weg zur GEAS

Der bereits im Kapitel der historischen Entwicklungen erwähnte Rat von Tampere (1995) ist der Beginn eines Prozesses neuer asylpolitischer Regelungen in drei Bereichen. Ein Teil sieht die Schaffung eines *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* vor. In der externen Dimension soll die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern bzw. Drittstaaten gestärkt werden und somit die Migrations- und Fluchtbewegungen in die europäischen Länder vorgebeugt werden (vgl. Haase 2007). Die Herkunftsländer sollen dabei bei der Errichtung von Rückführungsabkommen als „Vertrags- und Kompromisspartner“ unterstützend mitwirken. Durch die europäische Kooperation mit Drittstaaten und das damit einhergehende Gelangen zu Kompromissen soll Migration besser kontrolliert werden (vgl. Reslow 2012). In der internen Dimension soll die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Mitgliedstaaten verstärkt werden (siehe hierzu die innereuropäischen Solidaritätsmechanismen der Abbildung 1).

Die folgende Abbildung zeigt eine Übersicht der innereuropäischen Solidaritätsmechanismen, die im Rahmen des geplanten *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* geschaffen wurden. Die Solidaritätsmechanismen unterscheiden sich im Grad der Verbindlichkeit, denn dieser kann sich in einem freiwilligen Modus und einen verbindlichen Modus ausdifferenzieren.

Abbildung 1: Übersicht der innereuropäischen Solidaritätsmechanismen



(Quelle: Eigene Darstellung).

Des Weiteren kann zwischen dem Effekt unterschieden werden. Bezieht sich der Solidaritätsmechanismus auf eine präventive Harmonisierung von nationalen Politikmaßnahmen oder darauf abzielt eine bereits bestehende Ungleichheit abzuwenden, z. B. durch Frühwarn- oder Evaluierungsmechanismen. Ein Lastenverteilungsmechanismus kann einmal im Vorhinein greifen, indem nationale politische Maßnahmen in bestimmten Bereichen harmonisiert werden oder im Nachhinein, um Ungleichheiten auszubalancieren.

Eine weitere Ausdifferenzierung ist eine Lastenteilung, die durch physische Kompensation wie die Verteilung oder Umverteilung von Asylbewerbern oder durch finanzielle Kompensation wie beispielsweise die Errichtung eines monetären Fonds stattfinden.

Die fast täglich erscheinenden Mitteilungen der Agence Europe geben tiefe Einsicht in den politischen, tagesaktuellen Betrieb in Europas politischer Hauptstadt Brüssel (Belgien). Dazu gehören beobachtete und wörtlich zitierte oder auch rezitierte Aussagen europäischer und internationaler Entscheidungsträger zu laufenden politischen Agenden. Um die Solidaritätsmechanismen sowie die inhaltliche Debatte zur Einführung einer Migrationsquote auf europäischer Ebene zu beleuchten, wurden dreizehn Mitteilungen der AE herangezogen. Auf die methodische Vorgehensweise wurde bereits im

Methoden-Kapitel verwiesen und soll deßhalb an dieser Stelle nicht weiter erläutert werden.

Nach der Darstellung der Entwicklung der politischen Maßnahmen in diesem Kapitel soll in den darauffolgenden Kapiteln tiefergehend auf den spezifischen Solidaritätsmechanismus in Form der Migrationsquote eingegangen werden. Der Forschungsgegenstand ist also der Vorschlag der Kommission zu einer Migrationsquote auf europäischer Ebene. Die ausgewählten Vorschläge gliedern sich in zwei Ausführungen und stechen heraus, da sich das Ergebnis der Abstimmung von Ablehnung zu Zustimmung geändert hat.

- 1) Der im Rahmen der Migrationsagenda (Mai 2015) vorgestellte Vorschlag einer Migrationsquote, der eine Verteilung von 24.000 Personen aus Italien und 16.000 Personen aus Griechenland, die „eindeutig internationalen Schutz“ benötigen auf alle europäischen Mitglieder anhand eines festgelegten Schlüssels vorsieht. Über den Vorschlag wurde per Einstimmigkeitsprinzip abgestimmt und er fand im Mai 2015 keinen absoluten Konsens im Ministerrat (Europäische Kommission 2015j).
- 2) Der im Rahmen der Migrationsagenda erneut (September 2015) zur Abstimmung vorgelegten Vorschlag zur Migrationsquote, der eine Verteilung von 120.000 Schutzsuchenden aus Italien und Griechenland vorsieht, und vom Ministerrat schlussendlich beschlossen wurde. Allerdings hat sich in dieser Abstimmung kein fester Verteilungsschlüssel durchsetzen können, sondern nur eine einmalig festgelegte Anzahl von Asylbewerbern, die von anderen EU-Staaten übernommen werden. Über den Vorschlag wurde im zweiten Anlauf per qualifizierter Mehrheit abgestimmt (Europäische Kommission 2015f).

Hierbei wurde im Verlauf der Analyse deutlich, dass sich die Zustimmung zu Verteilung von Verantwortung von 60.000 Flüchtlingen geändert hatte. Die Abstimmung zu diesem nicht-institutionalisiertem Solidaritätsmechanismus war im Mai 2015 noch erfolglos verlaufen, da eine Mehrheit der Mitgliedstaaten im Ministerrat gegen eine verbindliche Verteilung gestimmt hatte. Im September 2015 hatte sich das Blatt gewendet und die Verteilung von 120.000 Asylsuchenden aus den Ländern Italien und Griechenland wurde von Europäischer Kommission, Ministerrat und dem Europäischem Parlament beschlossen. Anhand der aus der qualitativen Inhaltsanalyse gewonnen Daten in der Berichterstattung haben sich Faktoren herausgestellt, die diese Entwicklung zur Ei-

nigung auf eine temporäre, verbindliche Verteilung, begünstigt haben. Die Faktoren wurden anhand der Berichterstattung, den Mitteilungen der Agence Europe und darin fallenden Zitaten gewonnen.

Die zu erklärende unabhängige Variable ist hierbei der „Beschluss einer verbindliche Verteilung von Verantwortung von Asylbewerbern auf europäischer Ebene“ und somit der bekannte Fakt. Die unabhängigen Variablen Y, sind die in der Berichterstattung erwähnten Faktoren, die zur Einführung eines vorläufigen Verteilungsmechanismus geführt haben. Somit die Faktoren die in der Berichterstattung wiederholt benannt und als Begründung zur Einführung der Migrationsquote herangezogen wurden. Im folgenden Kapiteln erfolgt eine genauere Erläuterung, die mit Belegen aus der durchgeführten qualitativen Inhaltsanalyse untermauert wird.

- Y1: Der Rahmen der europäischen Gesetzgebung
- Y2: Der Wandel der Solidaritätsnorm und nationaler Präferenzen
- Y3: Das Ausmaß der Flüchtlingskrise und des Drucks auf nationale Infrastruktur
- Y4: Der Druck der Institutionen (Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Ministerrat)
- Y5: Bedrohung von europäischen Errungenschaften

### 7.1 Die Ursprünge einer Zusammenarbeit

Das erste Mal, dass ein Lastenverteilungsmechanismus in der Asyl-und Migrationspolitik auf die europäische Agenda gebracht wurde, war in den 90er Jahren. Die Presse berichtet von über zwei Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen aus der Balkan-Region (Scheidler et al. 1999).

Die europäischen Mitgliedstaaten standen unter „politischem und moralischem Druck“ (Bendiek 2013: 15) Schutzsuchende aufzunehmen. Die vom Krieg herrührenden Eskalationen wie Massenflucht, Flüchtlingsbewegungen und die Sorge, die Instabilität der östlichen Länder könnte in die Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) herüberschwappen, veranlasste die europäischen Staaten nach dem „trial-and-error“-Verfahren ihre Politikinstrumente immer wieder neu zu kreieren und zu entwickeln (vgl. Bendiek 2013: 18). Im Zuge des Krieges erlegte sich die europäische Staatengemeinschaft einen Solidaritätsmechanismus auf (Scheidler et al. 1999). Die gemeinschaftliche Konfliktbearbeitung in den Krisenzeiten des Kosovo-Krieges waren geprägt von Friedenskonsoli-

dierungen, einer versuchten Integration der Schutzsuchenden und letztlich dem Zusammenrücken der europäischen Mitglieder. Bendiek spricht dabei von „mehr Geschlossenheit in ihrem [die europäischen Mitgliedsländer] Handeln“ einerseits, andererseits jedoch von einem sich verfestigenden Machtkampf der federführenden Institutionen (Tömmel 2011 in Bendiek 2013: 18). Bendiek spricht im Fall des Kosovo-Krieges von dem Anstieg einer sog. „Akteurskonkurrenz“ zwischen den europäischen Institutionen (ebd.). Die „Akteurskonkurrenz“ in der europäischen Außenpolitik besteht zwischen dem Ministerrat, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission. Sie ließ sich einerseits aus den „strategischen Optionen“ erklären, andererseits aus dem System an sich, das Ausdruck ist, von vielen „unterschiedlich gewachsenen institutionellen Strukturen, die in das europäische Projekt integriert werden müssen“ (Tömmel 2011 in Bendiek 2013: 18).

Durch die Erfahrungen des Kosovo-Krieges war deutlich geworden, dass mehr „Solidarität“ und die „Verteilung“ von Kriegsflüchtlingen ausbalancierter und gerechter im EG-Raum zu erfolgen hatte. Die damals von der Europäischen Kommission erlassenen Richtlinien bezüglich mehr Solidarität in Krisenzeiten (vgl. Kapitel 4.1) stellten erste Schritte in Richtung eines Lastenumverteilungsmechanismus, wenn auch auf freiwilliger Basis, dar. Es hat sich jedoch auch eine klar ersichtliche Ablehnung von starren Quotenregelungen, mit Verweis auf die nationale Souveränität, herauskristallisiert (vgl. Kapitel 6.1).

Die Aufzeichnungen der AE zur Debatte einer Migrationsquote beginnen erst im Jahre 1999 und somit mit dem Startschuss des politischen Bulletins. Die weiteren konkretisierenden Vorschläge in der Zeit des Kosovo-Krieges wurden von den EU-Innenministern vorgelegt und bezogen sich auf eine finanzielle und physische Verteilung von Asylbewerbern und temporär Schutzsuchenden (vgl. Thielemann 2003: 259). Der Vorschlag sah vor, dass die Flüchtlinge nach einem auf drei, gleichgewichtigen Kriterien basierenden Schlüssel aufgeteilt werden sollten: basierend auf der Flächengröße des Mitgliedlandes, seiner Einwohnerzahl und dem Bruttoinlandsprodukt (vgl. Thielemann 2003: 260). Der Vorschlag basierte auf dem deutschen System der Verteilung von Flüchtlingen auf die einzelnen Bundesländer, dem sog. „Königsteiner Schlüssel“ (vgl. BAMF)<sup>10</sup>. Der re-distributive Mechanismus sah die Einführung eines verpflichtenden Umsied-

---

<sup>10</sup> Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge, ‘Verteilung von Flüchtlingen’, unter: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>, zuletzt abgerufen am 5.6.2016.

lungsmechanismus vor, der nach o. g. Kriterien greifen sollte. Dazu heißt es im deutschen Vorschlag:

„Where the numbers admitted by a member state exceed its indicative figure [...], other Member States which have not yet reached their indicative figure [...] will accept persons from the first State.“ (vgl. der Rat 1994 in Thielemann 2003: 260).

Der Rat verfasste im Jahr 1995 einen Entschluss zur *Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen* (Absatz 14 des Vorschlags in der Rat 1995). Der Vorschlag fand nicht die notwendige Mehrheit im Ministerrat und scheiterte an dem eingelegten Veto des Vereinten Königreichs. Dieses hatte bisher relativ wenig Asylbewerber aufgenommen und sprach sich gegen eine feststehende Quote aus, die es zur Aufnahme von mehr Flüchtlingen verpflichtet hätte. Andere Mitglieder kritisierten die „physische“ Komponente des Vorschlags, da sie den Transfer von Flüchtlingen von einem Staat in einen anderen als potenzielle Menschenrechtsverletzung ansahen. Die Flüchtenden wären demzufolge ohne ihr Einverständnis transferiert worden (vgl. Thielemann 2003: 260).

Der dazugehörige findet sich in der *Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen diese Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten*. In dem Vorschlag der Richtlinie fordert die Kommission, durch eine verpflichtende Klausel, dass ein „Solidaritätsmechanismus“ geschaffen werden „muß“, der eine „ausgewogene Verteilung der Belastungen auf die Mitgliedstaaten vorsieht“ (Absatz 20 in Rat der Europäischen Union 1995).

## 7.2 Unverbindliche Solidaritätsmechanismen

Einiger wurden sich die Mitgliedstaaten im Vorschlag des Rates, der *Resolution on burden sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis* vom 25. September 1995 (Rat der Europäischen Union 1995). In diesem Vorschlag war keinerlei verpflichtende Klausel mehr vorgesehen oder auch nur ansatzweise die Einführung von fixen Zahlen zur Verteilung die Rede (vgl. Thielemann 2003: 260). Dieser weniger verbindliche Vorschlag sah nun unverbindliche Regelungen und Prinzipien im Fall eines Massenzustroms vor. Und deren Durchführung im „spirit of solidarity“, der „equity of distribution“ sowie der „harmonization of response“ (ebd.).

Diese stark „verwässerte“ (ebd.) Resolution fand im Ministerrat die volle Unterstützung und somit wurde der ursprüngliche verbindliche, schnelle und automatische Verteilungsmechanismus wieder *ad acta* gelegt (vgl. Thielemann 2003: 260). Suhrke bemerkt zu den Entwicklungen kritisch: „evidently, a voluntary and ad hoc commitment to share the spirit of solidarity represented the limits of the possible“ (Suhrke 1998: 411 in Thielemann 2003: 260).

Im Februar 1999 berichtet die Agence Europe (AE 1999) von der Innenminister-Abstimmung der Europäischen Union und deren Einigung auf einen „close link between temporary protection of displaced persons and fair burdensharing“ (ebd.). Den Ratsvorsitz hatte zum damaligen Zeitpunkt der deutsche Innenminister Otto Schily. Dieser verwies auf die unzertrennliche Zusammengehörigkeit von einem temporären Schutz von Menschen und Solidarität. Die Europäische Gemeinschaft bestand damals aus 15 Mitgliedstaaten: Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden und UK, wobei die Ost-Erweiterung noch nicht stattgefunden hatte (Europäische Union a).

Schily brachte die Frage die sich bei der Verteilung von Flüchtlingen stellt, auf den Punkt „how the burden is to be shared can be settled, the link between admission and solidarity could be acceptable to all Member States“ (AE 1999). Diplomatisch fasst Schily die politische Herausforderung zusammen „how to organise burdensharing in such a way that the procedures remains flexible enough to offer appropriate solutions to each different crisis.“ (ebd.).

Schilys Vorschlag eines freiwilligen Solidaritätsmechanismus im Fall einer Krise sah so aus: Der Rat sollte den Aufnahmebedarf in Zusammenarbeit mit dem UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) etablieren. Die europäischen Mitgliedstaaten sollten eine Zahl von Flüchtlingen angeben, die sie bereit wären aufzunehmen, um temporären Schutz zu bieten. Ihre Bereitwilligkeit, „willingness“, könnte von kulturellen, historischen und sozialen Beziehungen mit dem Krisengebiet, sowie der Anzahl an bereits zugelassenen Flüchtlingen, der Arbeitsmarktsituation und dem Engagement des Landes in friedensstiftenden Maßnahmen abhängen (ebd.). Diese „Freiwillige Verteilungsform“ als temporäres Schutzsystem sollte finanziell kompensiert werden (AE 1999).

Am 26.4.1999 verabschiedete der Rat eine gemeinsame Maßnahme, die die konkrete Unterstützung der freiwilligen Rückführung und der Aufnahme von Flüchtlingen, Ver-

triebenen und Asylbewerbern einschließlich einer Soforthilfe für Personen, die wegen der Ereignisse im Kosovo geflüchtet sind, betraf (vgl. der Rat 1999).

Seit den späten 90er Jahre versuchte die Kommission mit der Einführung weiterer „experimenteller“ und „gemeinsamer“ Maßnahmen die Mitgliedsländer schrittweise auf einen übergreifenden, gemeinschaftlicheren Ansatz zu bringen (vgl. Thielemann 2003: 261). Insbesondere auf die von der Kommission vorgeschlagenen und später implementierten Solidaritätsmaßnahmen im Zuge eines *Gemeinsame Europäischen Asylsystems* wird im folgenden Unterkapitel genauer eingegangen.

Um die Migrationsströme auf europäischer Ebene besser zu kontrollieren hat das Council 2001 der *Directive on Temporary Protection in the Case of Mass Influx* zugestimmt (vgl. EUR-LEX 2001). Die Richtlinie beruht auf dem Prinzip des *Double voluntarism* und impliziert eine Überstellung von Schutzsuchenden die auf doppelter Freiwilligkeit beruht. Das bedeutet, dass die Zustimmung zu einem Transfer eines Flüchtling von zwei Parteien aus gegeben werden muss: der Empfänger Staat sowie der Schutzsuchende müssen dem Transfer zustimmen, bevor er durchgeführt werden kann. Diese Art von Prinzip sollte ursprünglich zu mehr Solidarität führen und die Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten etwas ausgleichen. Dieses Prinzip verfolgt eine eindimensionale Logik, da es nur auf eine bestimmte Art der (physischen) Verteilung abzielt (vgl. Thielemann 2008: 4). In der Richtlinie heißt es dazu, dass die Schutzsuchenden „den Wunsch haben“ sollten, in dem „Hoheitsgebiet“ des Empfängerstaates aufgenommen zu werden (vgl. EUR-LEX 2001).

Die Richtlinie ist eine Sonderregelung, die im Falle eines Massenzustroms ausländischer Staatsangehöriger in die EU, die nicht in ihr Land zurückkehren können, insbesondere wegen Krieg, Gewalt oder Verletzungen der Menschenrechte, greift. Die darin vorgesehenen Vorschriften sehen einen sofortigen, vorübergehenden Schutz für diese Vertriebenen vor und stellen eine ausgewogene Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten sicher (ebd.).

Vorbehalte gegen die Einführung einer festen Quote bestanden weiterhin in Ländern wie Großbritannien, Frankreich, Spanien und Portugal. Laut Schily lässt sich das aus der Annahme erklären, dass die europäischen Mitgliedsstaaten besorgt sind, dass ein festes „System“ mit dem Ziel, die Anzahl hoher Migrantenströme zu verhindern, mit dem Risiko einhergeht, Flüchtlinge noch ermutigt zu kommen (ebd.). Schily's damalige Intention war es, unter anderem eine „definition of criteria for burdensharing“ in Bezug

auf Migrationsströme in die Union zu finden. Schily rief zu einer „harmonisation of the physical conditions for the admission of displaced persons in Member States“ auf, um Verzerrungen auszuschließen. Diese Solidarität soll aus dem gemeinsamen europäischen Budget realisiert und finanziert werden (ebd.). Schily hatte den eigenen Angaben zu Folge das Ziel, erst einmal Leitlinien zu entwerfen, auf Basis derer man Verhandlungen weiter führen kann. Schily bemerkt „the political necessity that Member States find a common response to coming mass movements [...] giving the Fifteen no alternative“ (AE 1999). Die Kommission bemerkte in der gleichen Pressekonferenz, dass abgesehen von einem bereits bestehenden Budget, dass von Deutschland und Österreich bereits genutzt wird, es als notwendig erachtet wird „minimale Standards“ in Bezug auf die Aufnahme von Flüchtlingen längerfristig zu etablieren (AE 1999).

### 7.3 Studie zur Einführung einer Migrationsquote

Im Jahr 2003 beschloss die Europäische Kommission gemeinsam mit dem Innenminister-Rat eine erste Studie, zu den Möglichkeiten einer Migrationsquote auf europäischer Ebene, in Auftrag zu geben. Des Weiteren mussten im Zug der im Vertrag von Amsterdam festgelegten Richtlinien im Asylbereich fristgerecht implementiert werden (vgl. Thielemann 2008: 3). Die Veröffentlichung der Studie war für das Frühjahr 2004 vorgesehen und weitere detaillierte Diskussionen sollten vorerst zurückgestellt werden (AE 2003).

In der Mitteilung der Kommission, an den Rat und an das Europäische Parlament (Europäische Kommission 2004) in ihrer „Studie über die Zusammenhänge von legaler und illegaler Migration“ stellt die Kommission fest, dass es notwendig ist, „legale Wege für die Einwanderung aus Drittstaatenangehörigen in die Union zu sondieren, wobei der Aufnahmekapazität der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen ist“ (ebd.). Des Weiteren sollten die Möglichkeiten für ein legales System der Einwanderung durch Migrationsquoten in die Europäische Union aufgezeigt werden. Dafür wurde es als notwendig erachtet, die Herkunfts- und Transitländer der meisten Flüchtlinge ausfindig zu machen, um in einem nächsten Schritt verhandlungsfähiger bei der Kompromissfindung zu Rückführungsabkommen zu sein (AE 2003). Im Oktober 2003 ergänzte der Europäische Rat im Dokument der Kommission dazu den folgenden Passus:

„...erkennt der Europäische Rat zwar an, dass es jedem Mitgliedstaat obliegt, gemäß seinem innerstaatlichen Recht und angesichts seiner spezifischen Situation,

einschließlich der auf seinem Arbeitsmarkt, festzulegen, wie viele legale Einwanderer er in sein Hoheitsgebiet einlässt, [...] zur Kenntnis, dass die Kommission damit begonnen hat, eine Studie über das Verhältnis zwischen legaler und illegaler Einwanderung zu erstellen.“ (Europäische Kommission 2004).

Der Vorschlag der italienischen Ratspräsidentschaft erhielt nicht die „Unterstützung die er sich bei dem Vorschlag der Etablierung einer Migrationsquote vorgestellt“. Seine Idee eines Vorschlags sah vor, dass die Mitgliedstaaten die Höhe ihrer eigens festgelegten Quote auf EU-Ebene bestimmen können. Diese Quote wiederum könnte als Instrument genutzt zu werden, um in Kooperation mit Drittstaaten in der Abwehr gegen illegale (Im-)Migration vorzugehen (AE, 2003). Im Falle Italiens wurde bereits seit den 80ern ein Quotensystem verwendet, indem mit Drittstaaten kooperiert wird und von diesen eine bestimmte Anzahl an Migranten aufgenommen wird. Im Gegenzug dazu wird ihre Hilfe bei der Eindämmung von Migrationsflüssen auf italienischem Boden eingefordert (Europäische Kommission 2004).<sup>11</sup>

Die anderen europäischen Mitglieder äußerten sich sehr verhalten zur Studie und noch kritischer gegenüber der Idee eine Migrationsquote. Die meisten Repräsentanten verkündeten eine zurückhaltende Positionierung zur Quote und wollten weitergehende Information abwarten. Die verhaltene Abneigung gegen die bloße „reference to ‚European‘ quota“ blieb weiterhin in den meisten europäischen Ländern bestehen (AE 2003). Aus deutscher und französischer Sicht wurde argumentiert, dass die „nationalen Kontrolle“ des „nationalen Quoten-Systems“ weiterhin befürwortet wurde und man keine „von außen auferlegte Verpflichtungen“ anstrebe (AE 2003; AE, 2008).

Der deutsche Innenminister Schily betonte, dass die Zustimmung zur Studie bei weitem nicht auch eine Zustimmung in Richtung einer Quote bedeute. „The European Council is expected to remain very cautious on the Italian proposal to create a European quota system [...] and will just mention that the Commission is going to study the subject.“ (AE, 2003) und „without taking position on the establishment of such a system“ (AE, 2003). Dem Mitgliedsland Frankreich war es ein Anliegen die legale Migration um ein feststehendes Quotensystem „herum“ zu etablieren (AE, 2008). Der französische Vertreter führte mit dem Hinweis auf nationale Souveränität weiter aus: „but there is no

---

<sup>11</sup> Mehr zu der Rolle von Drittstaaten in der EU Migrationspolitik (sog. EU Mobility Partnerships) in Reslow, Natasja (2012): „The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships“ In: European Journal of Migration and Law (14), S. 393-415.

question of telling each country what it should do. Each country has to be able to decide on its needs and capacity to receive immigrants.“ (AE 2008). Der damalige französische Minister Hortefeux bemerkte, dass es nicht nur Unterstützung bei der Aufnahme von Flüchtlingen seitens der „großen“ EU Mitglieder geben darf, sondern, dass auch die „mittleren“ wie Österreich, Portugal, Griechenland zur Unterstützung aufgerufen sind. Auf die Frage, ob so ein Pakt verbindlich sein wird, findet der französische Minister eine klare Antwort: Es wird keinen Transfer von Souveränität geben und jeder Mitgliedstaat wird seine Verantwortung zur Festlegung der Eintrittsbedingungen in sein Land selbst tragen (ebd.). Jedoch befürwortet er eine weitere Harmonisierung im Bereich der gemeinsamen Asylpolitik, verweist jedoch auch auf die Schwierigkeit der Harmonisierung aufgrund der Verschiedenheit der Systeme und aufgrund der unterschiedlichen Traditionen eines jeden Mitgliedstaates. „Harmonisation will surely be difficult because of different traditions.“ (ebd.). Die Länder Belgien und Finnland und sprachen sich überhaupt gegen den Ansatz in Form eines Quoten-System aus (AE 2003). Im Jahr 2004 bemerkt der damalige irische Präsident bezüglich der Quote: „[it] ‘appears at first glance to be a good idea‘“, aber weist auch darauf hin, dass es sich dabei um ein „delicate and complex issue“ handelt (AE 2004).

Im Jahr 2007 weist die Kommission im Grünbuch zum *Künftiges Gemeinsames Europäisches Asylsystem* im Absatz „Geteilte Verantwortung und finanzielle Solidarität“ darauf hin, dass die „Grundsätze[n] und Ziele des Dublin-Systems“ „vertieft“ werden sollen, um „eine gerechtere Verteilung der Asylbewerber [...] auf die Mitgliedstaaten zu gewährleisten“. Das Grünbuch dient ersten Diskussionen mit Vertretern aus Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft, um den Prozess der Phase II bei der Errichtung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Gang zu bringen (Europäische Kommission 2007i).

Am 2.12.2011 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung an das Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Mitteilung beinhaltet den Aufruf einer verstärkten europäischen „freiwilligen“ Solidarität im Asylbereich sowie erste Vorschläge zu einer „EU-weiten Agenda, die für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen“ steht (Europäische Kommission 2011).

In der Mitteilung schlägt die Kommission den Ausbau entlang von vier Achsen vor. Die praktische Zusammenarbeit und technische Hilfe soll gestärkt werden, die finanzielle Solidarität, die Aufgabenverteilung, sowie die Verbesserung der Instrumente zur Steue-

rung des Asylsystems (Europäische Kommission: 2011). Diese freiwillige Solidarität kann aus technischer sowie finanzieller Hilfen bestehen. Ein weiterer Aspekt könnte dem Vorschlag der Kommission nach, eine bessere Überwachung des Asylsystems in Form eines Frühwarnsystems inkludieren (AE 2011). Mit Verweis auf die Dublin Verordnung sieht die Kommission in einem Frühwarnmechanismus die Möglichkeit, die Probleme in den mitgliedstaatlichen Asylsystemen aufzudecken (AE 2011). Im Anschluss soll direkt reagiert werden, um diese Lücken zu schließen, zum Beispiel durch den Einsatz des European Asylum Support Office (EASO), das den überforderten Ländern Unterstützung, bei der Einhaltung ihrer Pflichten, bieten soll (AE 2011).

#### 7.4 Operative Unterstützungen

Die Rolle des EASO mit Sitz in Malta soll laut der Erklärung der Europäischen Kommission vom 2.12.11 ebenfalls gestärkt werden. Das Büro wurde 2011 eröffnet und soll strukturelle Unterstützung bereitstellen. Die soll in Form der Förderung der praktischen Zusammenarbeit im Asylbereich und durch die Unterstützung der Länder bei der Erfüllung ihrer Rechten und Pflichten in Bezug auf den Schutz von Schutzbedürftigen Personen geschehen (EASO 2012).

Das EASO soll sich, laut Mitteilung, zu einem „Schlüsselakteur“ in der Bewältigung von Notlagen in der Flüchtlings- und Migrationskrise entwickeln. Dies kann u. a. durch eine Vereinfachung des Verfahrens zur Entsendung von EASO-Beamten mit gesonderter Expertise in überforderte Staaten geschehen. Außerdem soll die Zusammenarbeit mit weiteren EU-Agenturen wie Frontex enger verknüpft werden, um effizienter in Bezug auf Information, deren Analyse sowie in technische und personelle Fragen zusammenzuarbeiten (EASO 2012: 3). Laut der Mitteilung der Kommission ist die Aufgabe von EASO den „bestehenden Kooperationsvereinbarungen einen Mehrwert“ hinzuzufügen (EASO 2012: 3).

Das sog. *Europäische Schulungsprogramm im Asylbereich* birgt das Potenzial, zu einer gemeinsamen Referenz für die Fallbearbeitung in Asylfragen in der gesamten EU zu werden und kann somit als Blaupause dienen. Mit einher gehen soll eine Vereinheitlichung, sodass Fallbearbeitungsverfahren in den Mitgliedstaaten „im Großen und Ganzen gleich sind“ und „Entscheidungen einheitlich getroffen werden“ (Europäische Kommission 2011: 3). Das EASO ist zudem mit der Aufgabe betraut, durch das Sammeln von Daten, den Austausch und die Verarbeitung von Information, Analysen zur

Evaluierung von Trends zu erstellen, z. B. durch ein Frühwarnsystem (EASO 2012: 3). Zusammenfassend besteht die Aufgabe von EASO darin, neben der operativen und bildungstechnischen Unterstützung, auch die Harmonisierung der Asylsysteme voranzutreiben (EASO 2014: 4). Die Kommission schätzt die Rolle eines Evaluierungs- und Frühwarnmechanismen als wichtig ein. Diese könnten Bereiche wie die Administration von nationalen Asylsystemen, die geografischen Bedingungen und den zuständigen Haushalt abdecken.

Ein Frühwarn- und Evaluierungsmechanismus könnte zwei Funktionen wahrnehmen. Erstens könnten alle Mitgliedstaaten und ihre Handlungsfähigkeit dauerhaft überwacht werden und zweitens auftauchende Mängel in den Asylsystemen schrittweise behoben werden. Die Kommission bemerkt zu den Plänen „koordinierte[n]r Solidaritätsmaßnahmen“ dass die „richtigen Mittel und Herangehensweise erst noch gefunden werden“ müssen (Europäische Kommission 2011: 13).

Zusammengefasst zieht die Kommission die Etablierung neuer Instrumente, den Ausbau vorhandener Solidaritätsmaßnahmen und deren Überarbeitung in Betracht. Als generelles Ziel visiert die Kommission an, die EU-interne Solidarität zu fördern und ein letztendlich ein einheitliches System zur legalen Migration zu errichten (Europäische Kommission 2011: 15). In Bezug auf das *Gemeinsame Europäische Asylsystem* kommentiert die Kommission den status-quo: „andere Instrumente für ein gemeinsames Asylsystem und die EU-Solidarität [sollen] schrittweise ausgebaut werden“ (Europäische Kommission 2011: 13). Des Weiteren wurde eine zügigen Reform der Dublin-Verordnung in Betracht gezogen und die Kommission stellt in einer Mitteilung darauf bezogen fest: „ein Mechanismus zur Festlegung der Zuständigkeiten für einen Asylantrag ist weiterhin notwendig“ (Europäische Kommission 2011: 9).

## 7.5 Freiwillige Pilot-Projekte

In einem 2011 vorgelegten Vorschlag der Europäischen Kommission sind Umsiedlungsmaßnahmen, die auf einer freiwilligen Basis beruhen, vorgesehen. Dazu gehört der Ausbau des bisherigen sog. *EU Relocation Malta* Projektes, das im Rahmen von Umsiedlungen in Malta bereits stattfand. Zu diesem Zeitpunkt beteiligten sich sieben Länder an dem Projekt und Deutschland hatte bereits ca. 100 Flüchtlinge aus Malta aufgenommen (AE 2011). Insgesamt hatte die Verteilung von 227 Menschen stattgefunden (Europäische Kommission 2011:9). Bereits durchgeführte Pilotprojekte haben bislang

Erfolg gezeigt und es steht den Mitgliedstaaten offen, sich an den „freiwilligen Projekten unter der Koordinierung des EASO“ bei und mit Umsiedlungen zu engagieren (Europäische Kommission 2011:9).

## 7.6 Freiwillige Vorschläge zur Höhe der Migrationsquote

Abhängig von den Ergebnissen einer weiteren Evaluierung schlägt die Kommission ein langfristiges Umsiedlungssystem von Personen, die internationalen Schutz genießen, auf freiwilliger Basis vor (Europäische Kommission 2011: 11). Genießen Personen bereits internationalen Schutz, so „besteht Einigkeit darüber, dass die Umsiedlung von [diesen] Personen [...] sowohl nützlich als auch angemessen sein kann“ (Europäische Kommission 2011: 9). Es soll ein „strukturierter, jedoch freiwilliger Mechanismus der Überstellung von Betroffenen zwischen den Mitgliedstaaten“ etabliert werden. Die Kriterien für diese Aufnahme lauten wie folgt: nur bei einem „drohenden Massenzustrom“ und bei „gleichzeitiger Gefahr, dass Asylsysteme diesen Ansturm nicht bewältigen können, ohne in ihrer Funktionsweise beeinträchtigt werden“ (Europäische Kommission 2011: 11). Neben dem Kriterium der Freiwilligkeit der Umsiedlung, werden keine Kriterien aus denen sich die Anzahl der aufgenommen Flüchtlinge zusammensetzt benannt. Als rechtliche Grundlage zur Gewährleistung einer „gerechten Aufgabenverteilung unter außergewöhnlichen Bedingungen“ soll die Richtlinie zur „Gewährung des vorübergehenden Schutzes“ hin zu gezogen werden. Diese soll den Schutzsuchenden einen angemessen Status bereitstellen und das Asylsystem entlasten (Europäische Kommission 2011: 10). Die Agence Europe kommentiert zu den Ansätzen kritisch „Initiatives of this kind remain however, all too rare.“ (AE 2011).

Im Oktober 2014 hat der Rat den Beschluss „Taking action to better manage migratory flows“ angenommen. Dieser sieht vor, dass alle Mitglieder eine glaubhafte Anzahl an Umsiedlungsplätzen selber vorschlagen. Die vorgeschlagenen Zahlen sollen möglichst ausbalanciert und fair gestaltet sein (der Rat 2014: 5). Ein weiterer Bestandteil des Beschlusses fordert, dass die Ungereimtheiten im Sicheren Drittstaaten Konzept zeitnah europäisch gelöst werden müssen. Bisher hat jeder Staat selber entschieden, was ein sicherer Drittstaat ist, und es oblag somit noch der nationalen Souveränität. Einige Länder haben auf nationaler Ebene ihre eigene Definition eines „sicheren Drittstaats“. Der Beschluss sieht folglich längerfristig eine Harmonisierung in diesem Bereich vor (der

Rat 2014: 9). Ein Land kann als Herkunftsland gelten unter Artikel 36 und 37 und gemäß dem Annex I der *Asylum Procedures Directive*. Hierbei wird eine Problematik mit den Ländern des Westbalkans deutlich, da diese als Herkunftsländer in manchen europäischen Mitgliedstaaten noch als „unsicher“ gelten und somit quasi unbegründete, aber legal begründete Ansprüche entstehen könnten (Rat der Europäischen Union 2014: 10). In Anbetracht der Krisensituation auf dem Mittelmeer hatte sich der Europäische Rat, als politischer Impulsgeber am 23. April 2015 darauf geeinigt, einen freiwilligen Notfallmechanismus für die Umsiedlung von Migranten umzusetzen. Die „Optionen für eine Notfall-Umsiedlung auf freiwilliger Basis unter den Mitgliedstaaten“ sollten überprüft werden (Europäischer Rat 2015b: 1). Dies soll durch ein erstes EU-weites Pilotprojekt geschehen, wobei Personen, die ein Anrecht auf Schutz haben, umgesiedelt zu werden (ebd.). In jedem Fall müsse so ein Mechanismus, aber auf Freiwilligkeit beruhen „the member states did, however, state that in any such mechanisms had to be voluntary.“ (AE 2015a). Daneben sollte eine Intensivierung im Vorgehen gegen Schlepper und die Verstärkung der Präsenz auf See zur Verhinderung irregulärer Migrationsströme auf See angestrebt werden. Ein elementarer Aspekt der Erklärung ist auch die Verstärkung von EU-interner Solidarität und Verantwortung. Durch die Entsendung der Unterstützungs-Agentur EASO an die europäischen Außengrenzen, soll eine Erhöhung der Nothilfe für die Mitgliedsstaaten gewährleistet werden (ebd.).

## 7.7 Der European Refugee Fund

Das Narrativ der „Fairness“ und „Solidarität“ hat in den letzten Jahren stark vermehrt Einfluss in die Sprache der europäischen Politik gewonnen. Die offiziellen Texte verbinden die Lastenteilungsinstrumente unter starker Betonung auf „Solidarität“ und „Fairness“ (vgl. Thielemann 2003: 262). Im ersten Ratsdokument wird die Errichtung des fünf Jahre laufenden European Refugee Fonds (ERF) wie folgt begründet:

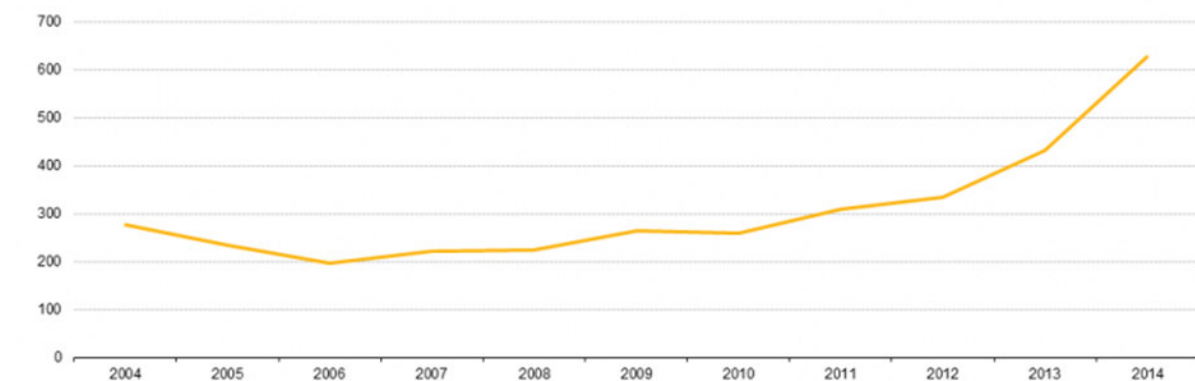
„should be based on solidarity between member States and requires the existence of mechanisms intended to promote a balance in the efforts made by the Member States in receiving and bearing the consequences of receiving refugees and displaced persons (para 2) [...] it is fair to allocate resources [from the ERF] proportionately to the burden on each Member State“ (Rat der Europäischen Union 2000b).

Der ERF war ein erster Schritt, um die Kosten der Aufnahme, Integration und freiwilligen Rückführung zu teilen, und Ungleichheiten abzubauen. Dazu heißt es in einem *Statement* zum ERF: „European solidarity with these EU countries is ensured through practical cooperation, harmonisation of legislation and the European Refugee Fund.” (ebd.). In der ersten Periode ist die Abgabe eines fixen Betrags, unabhängig von der Höhe der aufgenommenen Asylsuchenden, an die teilnehmenden Mitgliedstaaten vorgesehen. In einer zweiten Periode sollte der übriggebliebene Betrag proportional zur Höhe der aufgenommenen Flüchtlinge ausgezahlt werden. (vgl. Thielemann 2003: 261 f.).

## 8. Die Migrationsquote im Mai 2015

Die Jahre von 2011 bis 2015 sind geprägt von einem ständigen Zufluss von Flüchtlingen (vgl. hierzu Abbildung 2). Die Gründe für ein stark erhöhtes Flüchtlingsaufkommen sind u. a. auf den Ausbruch des Arabischen Frühlings und die mit ihm einhergehenden Konflikte in Ländern wie Syrien, Afghanistan und Irak, zurückzuführen. Die Abbildung zeigt die Zahl der Asyl-Anträge, die von 2004 bis 2014 in der Europäischen Union gestellt wurden:

Abbildung 2: Anstieg der Asylbewerber



(\*) 2004–07: EU-27 und extra-EU-27.  
Quelle: Eurostat (Online-Datencodes: migr\_asyczt und migr\_asypctza)

(Quelle: Eurostat, unter: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum\\_applications\\_%28non-EU%29\\_in\\_the\\_EU-28\\_Member\\_States,\\_2004%E2%80%932014\\_%28C2%B9%29\\_%28thousands%29\\_YB15\\_III-de.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_%28non-EU%29_in_the_EU-28_Member_States,_2004%E2%80%932014_%28C2%B9%29_%28thousands%29_YB15_III-de.png).)

Waren die Jahre der ersten Phase ebenfalls von einer hohen Anzahl von Asylbewerbungen geprägt, fiel die Zahl der Asylanträge im Jahr 2006 auf einen Tiefstand und erhöhte sich in den folgenden Jahren allmählich auf knapp 200.000 Anträge im Jahr. Im Jahr

2010/2011 erhöhte sich die Zahl stetig bis 2012 weiter, bis es letztendlich zu einem stark erhöhten Anstieg ab 2012 kam. Waren es im Jahr 2013 noch 431.090 Asylbewerber, so trafen im Jahr 2014 625.920 Asylbewerber ein. Diese absoluten Zahlen stellen einen Anstieg um 45,2% innerhalb eines Jahres dar. Die rapide Zunahme und die Zahl der 2013 und 2014 registrierten Anträge stellen seit dem Jahr 1992 einen Höchststand dar (Eurostat - Statistiken über Asyl). In diesem Kapitel sollen die konkreten Vorschläge der Europäischen Kommission zur Einführung einer Quote dargestellt werden. Im Jahr 2014 wechselt die personelle Besetzung der Europäischen Kommission im Zuge der Europa-Wahlen und Jean-Claude Juncker aus Luxemburg wird Kommissionspräsident und gestaltet von nun an die europäische Politik. Auch die Errichtung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist eine seiner Prioritäten (Juncker 2015). In den folgenden Kapiteln soll nun die Entwicklung der Solidaritätsmechanismen und insbesondere der Versuch einer Umsetzung einer Umverteilungsquote aufgezeigt werden. Ein Lastenumverteilungssystem kann dabei zeitlich begrenzt und vorläufig oder auch freiwillig oder verpflichtend sein.

Am 13. Mai 2015 präsentierte die Europäische Kommission den ersten Entwurf der sog. Migrationsagenda (Europäische Kommission 2015a) als ersten Versuch die Mitgliedstaaten auf ihre Solidarität gegenüber den gebeutelten Mitgliedstaaten hin zu „testen“ (AE 2015b). Die Kommission sieht vor, mithilfe einer festen Quote und Kriterien festzulegen, nach denen sich entscheidet, welche und wie viele Antragsteller aus den Mitgliedstaaten Italien und Griechenland umgesiedelt werden sollen. Der Vorschlag ist eine Sofortmaßnahme und sieht einen zeitlich befristete Verteilungsmechanismus, basierend auf Art. 78 Abs. 3, für Schutzsuchende vor <sup>12</sup> (Europäische Kommission 2015c: 2).

Konkret bedeutet das, dass eine Umsiedlung von Schutzsuchenden aus den Ländern Griechenland und Italien in Höhe von 16.000 und 24.000 Menschen in sog. „Umsiedlungsmitgliedstaaten“ nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel, vorgesehen ist. Das sind 40% der zugelassenen Antragsteller aus Italien und Griechenland. Die Zahlen bemessen sich aus dem Anteil der Gesamtzahl der Personen die irregulär die Landesgrenzen überschritten haben. Der Beschluss soll für Antragsteller gelten, die „eindeutig“ internationalen Schutz benötigen (Europäische Kommission 2015c: 5). Eindeutig meint in dem Fall, Antragsteller, die eine Anerkennungsquote eines Asylantrags in Höhe von

---

<sup>12</sup> Mit der Begründung, dass in Anbetracht des „Massenzustroms [...] die Aufnahme und Bearbeitungskapazitäten vor allem der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen bereits stark ausgelastet“ sind (ebd.)

75% haben, z. B. Bewerber aus den Ländern Eritrea und Syrien. Die vier Kriterien der Umverteilung sollen auf den bereits aufgeführten Kriterien wie, dem nationalen BIP, der Größe der Bevölkerung, der Höhe der Arbeitslosenquote sowie der Höhe der bereits aufgenommenen Migranten beruhen. Der von der Kommission vorgeschlagene *hot-spot-approach* und damit einher gehende unterstützende Teams vor Ort, bei der Durchführung von Registrierungen, in Italien und Griechenland wurden positiv aufgenommen (AE 2015f).<sup>13</sup>

Im Juni 2015 schreibt die AE in ihrem Artikel „Glimmers of hope on migrants after minister’s meeting“ und zeigt sich optimistisch über die Einführung einer vorläufigen Verteilung von Flüchtlingen. Die Betonung liegt auf „glimmers“ (AE 2015f), denn am im Mai 2015 titelt EurActive noch in pessimistischer Voraussicht „Commission on collision course with member states in migration“ (EurActive 2015b). Der luxemburgische Ratspräsident Jean Asselborn sah die Chancen des Vorschlags der Kommission wachsen und hoffte auf eine Einigung vor August 2015 (AE 2015f). Asselborn dazu: „solidarity and responsibility along with burdensharing [in taking migrants] has been accepted“ und führt fort, dass die Mitgliedsländer verstanden haben, dass es „keine andere Alternative zu diesen Vorschlägen gibt“ (AE 2015f). Für den Fall, dass eine Einigung über einen verpflichtenden Mechanismus nicht erzielt wird, ist eine Möglichkeit, dass die bereitwilligen Staaten ihren „Anteil“ übernehmen, ohne auf die Quoten-Gegner zu warten. Eine Informationsquelle nannte das System ein „voluntary coordinated system“ (ebd.). Schlussendlich wurde auf dem Gipfel im Juni 2015 vereinbart, dass insgesamt 60.000 Schutzbedürftige in der EU verteilt werden. Davon sollen 20.000 Personen die sich außerhalb Europas befinden aufgenommen werden (EurActive 2015c). Des Weiteren sollen 40.000 Personen, die sich bereits auf europäischem Boden befinden, auf die Mitgliedstaaten umverteilt werden, dies jedoch auf freiwilliger Basis (EurActive 2015c).

---

<sup>13</sup>Italiens Premierminister hatte wenige Tage zuvor gedroht, den ankommenden Flüchtlingen Aufenthaltserlaubnisse auszustellen, damit die Bewerber sich unbehelligt im Schengen Raum aufhalten können. Frankreich patrouillierte in der Zwischenzeit an Italiens Grenzen, um Flüchtlinge davor stoppen, die italienischen Grenzen zu überqueren. Zwischen Frankreichs und Italiens Position bestanden Spannungen, die allerdings zügig durch französisches Zurückrudern der Drohung aufgelöst wurden. In einer Pressekonferenz versprach Frankreichs Premier, dass es nicht zur Ausstellung von temporary residency permits kommen wird (AE 16.06.2015). AE stellt diesbezüglich die Frage in den Raum „Has Italy’s aggressive strategy to force solidarity borne fruit?“

### 8.1 Blocking power

Zwar hatte man sich auf die Umsiedlung (20.000 Personen) und Umverteilung einigen können, doch nicht auf einen verbindlichen Verteilungsmechanismus, der bedeutet hätte, dass jedes Mitgliedsland einen bestimmten Anteil an Flüchtlingen aufnehmen muss (ebd.). Dieser war von sieben europäische Staaten blockiert worden und sie hatten sich einer strengeren Formulierung in der Gipfelerklärung widersetzt (ORF-Artikel 2015). Die Visegrád-Staaten wie Slowakei, Polen, Tschechien, Ungarn, die wenige Asylbewerber haben, sprachen sich gegen den Vorschlag eines verpflichtenden Mechanismus aus. Länder mit opt-in und opt-out-Ausnahmen wie Großbritannien, Irland und Dänemark wollten ebenfalls nicht auf dieses „Privileg“ verzichten. Italiens Ministerpräsident Matteo Renzi beharrte auf einer verbindliche Quote für die Verteilung von Flüchtlingen und wird zitiert: „Wenn das Eure Idee von Europa ist, könnt Ihr es behalten, ohne Solidarität verschwendet Ihr unsere Zeit.“ (ORF-Artikel 2015). Eine temporäre freiwillige Verteilung schien den meisten EU-Mitgliedstaaten möglich, doch die Festlegung auf eine verbindliche Verteilungsquote nicht. Polen wies darauf hin, dass die Aufnahme von Migranten nationales Souveränitätsrecht sei, Polen jedoch bereit sei 60 syrische Familien aufzunehmen. Allerdings nur nach einem religiösen Kriterium, d. h. die akzeptierten Flüchtlinge sollten Christen sein (EurActive 2015d). Die Entscheidung, welches Land wie viele Schutzbedürftige aufnimmt verlief dabei schleppend und von einigen Ländern fehlten zu diesem Zeitpunkt noch verbindliche Zusagen über die Höhe ihrer Kontingente zur Aufnahme von Flüchtlingen (EurActive 2015c). Beispielsweise erklärte Deutschland sich bereit 12.100 Menschen aus Griechenland und Italien aufzunehmen und Frankreich bestätigte die Aufnahme von 9.100 Flüchtlingen (ebd.). Ein erneuter Anlauf, zur effizienteren Verteilung der Flüchtlinge, wurde auf Ende Juli angesetzt und bis dahin hoffte man auf „freiwillige Zusagen aller Mitgliedstaaten“ (ebd.). Es gab dementsprechend zu diesem Zeitpunkt noch keine Pflicht zur Teilnahme an der Umverteilung (vgl. EurActive 2015b).

In der Innenministerratssitzung vom 20. Juli 2015 haben sich die Minister auf ein Umsiedlungsprogramm einigen können, dass syrische Flüchtlinge in Zusammenarbeit mit den UNHCR-Flüchtlingslagern im Libanon, Jordanien und der Türkei, auf die sich beteiligenden EU-Staaten verteilt (22.504 Personen) (Rat der Europäischen Union 2015a: 5 ff.). Die Länder Island, Norwegen und Schweiz beteiligen sich an dem Umsiedlungsprogramm (sog. European Settlement Scheme) (ebd.) Ursprünglich hieß es dazu Ende

Mai, dass der von der Kommission anvisierte fixe Schlüssel auch für das Umsiedlungsprogramm übernommen werden soll (AE 2015b). Mit der Zustimmung zum temporären Umsiedlungsprogramm und damit einhergehenden Plätzen für Asylbewerber gehen Rechte, aber auch Pflichten für die Mitgliedstaaten einher. Beispielsweise die Pflicht dem Schutzsuchenden Schutz gegenüber Zurückweisung (non-refoulement-Prinzip) sowie ihnen das Aufenthaltsrecht zu gewähren und jegliche anderen Rechte, die mit diesem Status einhergehen. Ein Hauptziel ist es, die Sekundärmigration zu verhindern und zu kontrollieren (Rat der Europäischen Union 2015a: 6).

## 8.2 Der Rahmen der europäischen Gesetzgebung

Das Europäische Parlament ermunterte den Rat in seiner Entschließung vom 28. April 2015 dazu, die Möglichkeit einer Anwendung von Artikel 78 Absatz 3 AEUV in Erwägung zu ziehen, der den Einsatz von einem Notfallmechanismus rechtlich legitimieren würde (Europäische Kommission 2015c: 4). Der Artikel 78 Absatz 3 AEUV besagt:

„Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung [Konsultation, Anmerkung der Verfasserin] des Europäischen Parlaments.“

Im Vertrag von Nizza (2001) war für den Bereich der Asylpolitik grundsätzlich, wie für andere sensible Politikbereiche auch, das Einstimmigkeitsprinzip im Rat vorgesehen. Dem vorangehen muss eine Konsultation des Europäischen Parlaments. Diese Art von vertraglicher Basis lässt den Nationalstaaten „die Zügel fest in der Hand“ (Ziltener 1999: 128). Das Abstimmungsverfahren lässt der Kommission wenig Funktionsraum und gibt letztendlich auch wenig Raum für weitergehende gestalterische Entwicklungen in jenen politischen Bereichen (vgl. Ziltener 1999: 128). Nach einer ersten Phase wurde im Jahr 2005 das neue Verfahren der „qualifizierten Mehrheit“ eingeführt und mit ihm im Vertrag von Lissabon das Prinzip der „doppelten Mehrheit“. Stimmen bei der Abstimmung insgesamt 16 von 28 Mitgliedern zu, ist eine „doppelte Mehrheit“ gegeben und der Beschluss gilt als angenommen. Dies bezieht sich auf Themenbereiche die auf der Grundlage von Artikel 16 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Artikel

238 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) debattiert werden (Europäische Union c).

Das bedeutet, dass auch beispielsweise Länder wie Großbritannien (UK), die keinerlei Quoten implementieren möchte, keinen Gebrauch von einer Veto-Stimme machen können. Allerdings hatte UK b is dato, immerhin eine opt-out Möglichkeit, wohingegen sich Ungarn, ebenfalls ein „Quoten-Gegner“, nicht auf die Möglichkeit eines opting-outs beziehen kann. Zum Zeitpunkt der Vorschläge auf der Migrationsagenda war nicht ersichtlich, wie viele Mitglieder sich tatsächlich an so einem Lastenverteilungsmechanismus beteiligen würden (AE 2015a).

### 8.3 Nationale Präferenzen

Die Diskussion zur Einführung einer Quote ging erneut mit vielen kontroversen länderspezifischen Positionen einher. Europäische Staaten wie Polen, Ungarn, Lettland, Tschechien, Litauen und Großbritannien äußerten „signifikante“ Vorbehalte (AE 2015d). Seitens der Briten machte sich eine nervöse Grundstimmung breit und in der britischen Presse hieß es man würde dem Land die „Hände binden wollen.“ Die britischen Konservativen wiesen die Angst, das Land könnte gezwungen werden, Flüchtlinge aufzunehmen als „hysterisch“ ab (ebd.). Der wiedergewählte Premierminister Cameron bemerkte dazu, dass jeder Flüchtling der von einem britische Boot aufgegriffen wird, auch in Großbritannien Asyl beantragen kann (AE 2015a). Das Land Großbritannien schloss weiterhin kategorisch die Einführung von Quoten aus.

In Anbetracht dessen, das sich auch Frankreich noch unentschlossen zeigte, bestand länger die Gefahr einer *blocked minority*, die die anstehende Ratsentscheidung verhindern könnte (AE 2015e). Frankreich äußerte sich skeptisch gegenüber der Einführung von verbindlichen Quoten mit einer fixen Zahl. In der AE heißt es zum Stand der Debatte Mitte Mai 2015: „Paris [is] not necessarily in favour of a binding mechanism with set numbers.“ (AE 2015a). Interne nationale Disparitäten wurden insbesondere in Frankreich auf höchster politischer Ebene deutlich: der französischen Premierministers Manuel Valls, sprach sich gegen die Einführung einer „migration quota“ aus und bemerkte eine Quoten, „never corresponded to French proposals“. Im Gegensatz zu Valls kritischen Aussagen, stehen die des französischen Staatssekretärs, der wenige Tage vorher sich klar für die Idee der Einführung von Quoten ausgesprochen hatte (AE 2015d). Frankreich befürwortet die Verteilung nach Quoten, diese sollte allerdings nur für Asyl-

bewerber die sich außerhalb der Europäischen Union befinden, gelten. Insofern ist Frankreich offen gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen und insbesondere gegenüber den syrischen Flüchtlingen aus den UNHCR Notfall-Lagern. Jedoch möchte Frankreich zu diesem Zeitpunkt keine Umverteilung von Flüchtlingen vornehmen die sich bereits in der EU befinden. Die Sorge besteht darin, dass der geplante fixe Verteilungsmechanismus, hauptsächlich Wirtschaftsflüchtlinge anziehen könnte, anstatt Flüchtlinge, die politisches Asyl suchen. Eine diplomatische Quelle der AE berichtet dazu, dass Frankreich das bloße Wort „Quote“ für nicht akzeptabel hält. Den Vorschlag der geplanten Einrichtung von *hotspots*, das die stark betroffenen Länder wie Griechenland, Malta und Italien, bei der schnellen Registrierung und Abwicklung von Asylverfahren helfen soll, findet vollste Unterstützung von französischer Seite (AE 2015d). Der italienische Außenminister Paolo Gentiloni bemerkte zur französischen Zurückhaltung, dass er hoffe die „Quotenfrage“ würde nicht von Frankreich zurück gewiesen werden. Laut Gentolini ist die französische Skepsis eher ein Zeichen für den Bedarf nach mehr Klarheit in der konkreten Ausgestaltung der Quote, denn ein Zeichen der Zurückweisung (AE 2015d). Deutschland äußert sich zeitgleich hoffungsvoll, dass es zu einer baldigen gemeinsamen deutsch-französischen Position und somit die *de facto* französische Zustimmung zur Quote, kommt (AE 2015e).

Der Vorschlag wurde sehr kontrovers aufgenommen, insbesondere von den Balkan-Staaten. Eine wachsende Zahl an Mitgliedstaaten ging jedoch dazu über den Vorschlag der Kommission zu unterstützen. Wobei die Balkan-Staaten die Position vertreten, dass ein „geographisches Kriterium“ des Mechanismus auch eine Rolle spielen sollte und somit die Migrationsströme an den Balkan-Staaten mehr in Betracht gezogen werden würden (AE 2015f).

#### 8.4 Der Druck der Institutionen

In der AE heißt es dazu „the Commission confirmed its intention [...] to test member states to redistribute migrants that need international protection on the basis of a redistribution key“. Der Vize-Präsident der Kommission, Timmermanns, rief die 28 EU-Staaten dazu auf, endlich Verantwortung zu übernehmen. Er betonte die „Entschlossenheit“ der Kommission, mit den Vorschlägen der Migrationsagenda in Aktion zu treten (ebd.) In der Ausgabe der Agence Europe vom 11. Mai 2015 titelt die AE „Die Kommission könnte die Mitgliedstaaten in die Pflicht nehmen, sich den Migrationsströmen

anzunehmen“ (AE 2015a). Die Kommission sieht sich allerdings aufgrund der „Dringlichkeit“ mit „der Migrationsströme an die Küsten strömen“ die Notwendigkeit „to take in refugees from war in Syria currently stuck in that country’s neighbouring state“ (ebd.). Die Agenda kann als gesamteuropäische Antwort zur Flüchtlings- und Migrationskrise gesehen werden und involviert die Teilnahme von vielen Akteuren: Mitgliedsstaaten, EU-Institutionen, internationale Organisationen sowie die zivile Gesellschaft, deren Behörden und Drittstaaten. Die Migrationsagenda hat langfristige Ziele und kurzfristige Notfallmaßnahmen zum Inhalt (Europäische Kommission 2015a).

Das Europäische Parlament unterstützte in erster Linie die Vorschläge der Kommission und der Vorsitzende des Parlaments äußerte sich „the majority who last week approved a common resolution on immigration will be the majority that supports the Commission’s proposals.“ (AE 2015a). Somit befürwortet eine „starke“ Mehrheit im Europäischen Parlament (AE 2015e) den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung eines Quotensystems für Flüchtlinge und Schutzsuchende. Europäische Abgeordnete aus den konservativen, sozialdemokratischen und liberalen Gruppen äußerten sich positiv über den Startschuss zur Solidarität. Der konservative Abgeordnete Weber, des europäischen Parteien-Dachverbandes EPP (European People’s Party) begrüßt den Solidaritätsmechanismus, weist jedoch auch darauf hin, dass die Asylsuchenden, die die Kriterien nicht erfüllen auch dementsprechend zügig wieder ausgewiesen werden müssen (ebd.). Aus dem französischen konservativen Lager heißt es:

„Jean-Claude Juncker has taken a very firm commitment today in a favour of solidarity with refugees. We finally have a European Commission President Jean Claude Juncker who has the courage to resist national selfishness in the interest of Europe and those who risk their lives every day in the Mediterranean.“ (Rachida Dati, EPP (Frankreich) in AE 2015b).

Die AE veröffentlicht Mitte Mai 2015 einen Artikel betitelt „S&D [Socialist & Democrats] hopes Commission will impose quotas on member states“ (AE 2015a). Weiter heißt es „this could be a historic moment for the common European policy on asylum“ und bezieht sich dabei auf den Vorschlag der Kommission zur vorläufigen Anwendung von Quoten bei der Verteilung von Flüchtlingen (ebd.).

Der italienische Abgeordnete Pitella bezeichnete den Vorschlag ebenfalls als „historisch“ und als Symbol für die Funktionsfähigkeit von Europa (ebd.). Außerdem bezeichnete er den solidarischen Mechanismus als „revolutionary“, da endlich die EU-

Außengrenzländer unterstützt würden, und nicht mehr mit einer hohen Anzahl an Flüchtlingen allein gelassen werden. Außerdem hofft Pitella, dass sich das Verteilungssystem von einem temporären Mechanismus zu einem permanenten Mechanismus entwickeln wird, da dies zur Entlastung der Mittelmeeranrainer-Staaten führt (ebd.).

Laut der niederländischen Abgeordneten Sargentini besteht im Rat nur Einigkeit darüber, dass die Grenzen besser geschützt werden sollten (ebd.). Kritisch äußerte man sich auch gegenüber Ländern wie Frankreich, da die zu dem Zeitpunkt noch nicht eine klare befürwortende Position gegenüber der Quote hatte (AE 2015e). Die Zustimmung großer Länder wie Deutschland und Frankreich jedoch wichtig ist, für die Durchsetzung einer Migrationsquote (Migration Info 2015).

Die deutsche Sozialdemokratin Birgit Sippel, ebenfalls Koordinatorin im LIBE-Ausschuss, (Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres) lobte die Entwicklungen und betonte die Notwendigkeit der legalen Migration insbesondere aus arbeitsmarkttechnischer Sicht (AE 2015a). Innerhalb der EPP-Gruppe, hatte es Uneinigkeit in Bezug auf die Durchsetzung einer verpflichtenden Einführung einer Migrationsquote gegeben. Von dem Vorsitz des LIBE-Ausschusses im Europäischen Parlament Claude Moraes (UK) erhielt der Vorschlag der Quote großen Zuspruch. Moraes zufolge ist der Grund dafür, dass die 28 Mitgliedstaaten wenig „Appetit“ (ebd.) danach haben, dass das Asyl-Package in Kraft tritt (5 Entwürfe zur Erhöhung der Asyl-Standards innerhalb der EU bei der Übernahme von Asylbewerbern). Ein Mitglied des Parlaments und der ECR-Group (European Conservatives and Reformists Group) aus UK, äußerte sich gemäß der Linie die ihm auch schon sein Mitgliedstaat UK vorgab, geringschätzig gegenüber der Einführung einer Quote. Er befürwortet den Erhalt des Dublin-Systems und sprach sich gegen die Quote als „Strategie“ aus (ebd.). Der italienische Gruppenvorsitz Pitella lobt die Pläne der Kommission zur Migrationsagenda und attestiert der Juncker Kommission: „Jean-Claude Juncker had courage and showed ambition.“ (ebd.).

Der UNHCR sowie die IOM (International Organisation for Migration) begrüßten die Migrationsagenda und auch insbesondere die sehr wahrscheinliche Einführung eines temporären Verteilungsmechanismus durch Quote. Der UNHCR spielt insbesondere bei den Umsiedlungsplänen eine tragende Rolle, da er die Verteilung seit jeher befürwortet hat (AE 2015c). IOM zeigte sich erfreut, dass seine beigesteuerten Schlüsselempfehlungen in die Vorschläge der Kommission eingingen (AE 2015c). Daneben fasste auch Amnesty International einen möglichen Vorschlag von festen Quoten positiv auf (AE 2015c).

## 9. Die Migrationsquote im September 2015

Zusätzlich zu der im Juli 2015 beschlossenen Umsiedlung von 40.000 Personen aus Krisen- und Kriegsgebieten hat die Kommission am 9. September 2015 einen neuen Vorschlag zur Verteilung von Schutzsuchenden vorgelegt (AE 2015g). Allein im Monat Juli waren bis zu 100.000 Menschen über das Mittelmeerweg auf griechisches gelangt und die Lage spitzte sich an den europäischen Küsten dementsprechend zu. Im bisherigen Verlauf des Jahres belief sich die Zahl auf 350.000 schutzsuchende Personen (AE 2015g). Neben dem immer noch anlaufenden Notfallmechanismus will die Kommission einen weiteren Mechanismus etablieren, der die Umsiedlung von weiteren 120.000 Menschen aus den Ländern Griechenland, Italien, Ungarn vorsieht.

Des Weiteren war die Europäische Kommission zu diesem Zeitpunkt noch am alternativen Ausloten, welche Art von „alternativen Verteilung“ implementiert werden könnte, gesetzt dem Fall, dass einige Länder sich weigern würden, Migrierende aufzunehmen. Laut einer Quelle der AE (AE 2015g), soll das restriktive Mitgliedsland, eine rechtfertigende Erklärung ausarbeiten, warum es keine MigrantInnen aufnehmen kann und somit die anderen Mitgliedstaaten entlasten. Mit der Rechtfertigung einhergeht, dass dieser Mitgliedsstaat verpflichtet ist, mit anderen Ideen von Kriterien aufzuwarten. Gilt die Rechtfertigung als hinreichend und „legitim“, müsste das Mitgliedsland eine andere Art von Kompensation leisten. Laut AE könnte das Land dazu verpflichtet werden, den anderen Ländern, die sich an der Entlastung beteiligen, finanzielle Hilfen bereitzustellen (AE 2015g). Ein weiterer Teilaspekt der vorgesehen Gesetzesvorschläge sieht Regeln zur Rückführung von nicht Asylberechtigten Bewerbern vor. Die Vervollständigung der Liste der sicheren Drittstaaten ist nicht vor dem 9. September 2015 und bevor die Kommission ihr neues Maßnahmenpaket vorschlägt, vorgesehen (ebd.).

Der Druck des Europäischen Parlaments wird durch die Anwendung eines Dringlichkeitsvotums deutlich. Das Europäische Parlament billigte den von der Kommission eingebrachten Vorschlag ohne jegliche Änderungen und stimmte somit der Umsiedlung von 120.000 Schutzbedürftigen zu. Die Entschließung wurde mit einer starken Mehrheit von 372-Ja-Stimmen und 124-Nein-Stimmen sowie 54 Enthaltungen angenommen (Europäisches Parlament 2015c). Am 24.9.15 wurde der Vorschlag zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien, Griechenland und Ungarn angenommen. Der Notfallmechanismus sieht vor, dass auf Grundlage der vorgeschlagenen Quote 120.000 Schutzsuchende auf die anderen

europäischen Mitgliedstaaten verteilt werden. Dabei sollen anteilmässig 50.400 Personen von Griechenland, 15.600 Personen von Italien und 54.000 Personen von Ungarn verteilt werden.

Der EU Mitgliedstaat Ungarn will kein Unterstützungsempfänger des Notfallumsiedlungsmechanismus sein. In Folge dessen haben sich die Innenminister darauf geeinigt, dass falls ein anderer Mitgliedsstaat/andere Mitgliedstaaten unter Migrationsdruck gerät, stattdessen von der geplanten Entlastung profitieren kann. Die somit übrig gebliebene Anzahl in Höhe von 54.000 Personen (die Ungarn vorbehalten waren), wird nach einem Jahr proportional von Griechenland und Italien auf die anderen Mitgliedstaaten verteilt. Eine Ausnahme oder Änderung kann eintreten, wenn die Situation und Bedingungen sich ändern und ein anderer Mitgliedstaat, abgesehen von Italien und Griechenland in Bedrängnis gerät (Europäische Kommission 2015e). Die Länder Großbritannien und Irland, haben durch ihren opt-in-Status, die Möglichkeit an dem Notfallumsiedlungsmechanismus teilzunehmen, wenn sie sich dafür entscheiden. Irland hat zu diesem Zeitpunkt bereits sein opt-in erklärt und wird somit als voller Teilnehmer am Mechanismus partizipieren. Dänemark hat sich durch die opt-out Klausel dafür entscheiden sich nicht verbindlich an der Verteilung per festgesetzter Migrationsquote zu beteiligen. Allerdings hat sich das Land Dänemark, auch ohne offizielle Teilnahme am Mechanismus, bereit erklärt 1.000 schutzbedürftige Personen aufzunehmen (ebd.). Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich die EU-Innenminister ein weiteres Mal auf die Umverteilung von Asylbewerbern einigen konnten (Stand: September 2015).

### 9.1 Der Ratsbeschluss in der Praxis

In diesem Kapitel wird auf das Abstimmungsverhalten zum Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland dargelegt (22.09.2015). Hierzu wird erst einmal auf die technische Information der NGO Vote-Watch zurückgegriffen. Anschließend sollen in einem letzten methodischen Auswertungsschritt, *konzis* die dort angeführten Stellungnahmen einiger Mitgliedstaaten für eine Ablehnung des Vorschlags oder für eine Enthaltung des Vorschlags aufgezeigt werden (vgl. Vote-Watch).

Es wurde nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und dem qualifizierten Mehrheitsentscheid abgestimmt (vgl. Vote-Watch). Die Anzahl und das Stimmengewicht der Länder die dagegen waren reichten nicht für eine Sperrminorität aus.

Abbildung 3: Vote-Watch Daten

| EU-Mitgliedsstaat     | JA | NEIN | ABSENT |
|-----------------------|----|------|--------|
| Belgien               | x  |      |        |
| Bulgarien             | x  |      |        |
| Deutschland           | x  |      |        |
| Dänemark              | x  |      |        |
| Estland               | x  |      |        |
| Finnland              |    |      | x      |
| Frankreich            | x  |      |        |
| Griechenland          | x  |      |        |
| Irland                | x  |      |        |
| Italien               | x  |      |        |
| Kroatien              | x  |      |        |
| Lettland              | x  |      |        |
| Litauen               | x  |      |        |
| Luxemburg             | x  |      |        |
| Malta                 | x  |      |        |
| Niederlande           | x  |      |        |
| Polen                 | x  |      |        |
| Portugal              | x  |      |        |
| Rumänien              |    | x    |        |
| Schweden              | x  |      |        |
| Slowakei              |    | x    |        |
| Slowenien             | x  |      |        |
| Spanien               | x  |      |        |
| Tschechische Republik |    | x    |        |
| Ungarn                |    | x    |        |
| UK                    | x  |      |        |
| Zypern                | x  |      |        |
| Österreich            | x  |      |        |

(Quelle: Vote-Watch Daten in eigene Abbildung übertragen)

## 9.2 Das Ausmaß der Flüchtlingskrise und Drucks auf nationale Infrastruktur

Nach der Migrationsagenda und den bisherigen durchgeführten Schritten wie die Verteilung von einmal 160.000 schutzbedürftigen Personen innerhalb und außerhalb der Europäischen Union setzte der Rat im Oktober 2015 weitere politische Prioritäten fest. Dazu gehört die Zukunft der Dublin-Verordnung und insbesondere eine Verbesserung der Grenzschutzsysteme, als auch weitere personelle und finanzielle Unterstützung an

den Grenzen Griechenlands und Italiens. Auch die Notwendigkeit funktionierender Registrierungscentren wurde betont. Der EU-Ratspräsident Tusk warnte indessen „wenn es uns nicht gelingt, humanitäre und wirksame Lösungen zu finden, werden andere Lösungen finden, die unmenschlich und nationalistisch und mit Sicherheit keine europäischen Lösungen sind“ (vgl. Europäischer Rat 2015).

Der Vorschlag ist ein erneuter Versuch eine EU-interne Umsiedlung vorzunehmen. Auch dieses Mal hat die Kommission den gleichen quotenbasierten Ansatz in dem Vorschlag gewählt. Dieser beruht erneut auf „der Grundlage objektiver, quantifizierbarer Kriterien“ (vgl. Europäische Kommission g), 9.9.15, S. 4). Der Verteilungsschlüssel setzt sich erneut aus der Bevölkerungszahl (40% an Gewichtung) und dem Gesamt-BIP eines Landes (40% an Gewichtung) zusammen. Des Weiteren auf der Grundlage eines Berichtigungsfaktors der Durchschnittsmenge an Asylanträgen (10% der Gewichtung) der letzten vier Jahre sowie auf der Grundlage der Arbeitslosenquote (auch 10% der Gewichtung). Für beide Kriterien gilt „10 % der Gewichtung mit einer Obergrenze bei 30 % des Effekts von Bevölkerungszahl und BIP auf den Verteilungsschlüssel, um unverhältnismäßige Auswirkungen zu vermeiden“ (Europäische Kommission 2015d: 4). Der Vorschlag kann, basierend auf Art. 78 Abs. 3, nur als vorläufiger Notfallmechanismus eingesetzt werden. Nichtsdestotrotz soll er als „Blaupause“ für eine längerfristige Lösung erhalten (Europäische Kommission 2015d: 3). Der Gesetzesvorschlag soll auf der gleichen rechtlichen Basis wie der vorherige Umverteilungsmechanismus beruhen und somit auch auf Art. 78 Abs. 3 AEUV. Der Mechanismus und Art. 78 Abs. 3 AEUV kann nur greifen wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten sich in einer „Notlage befinden, die die Folge von eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatenangehörigen ist“ (Europäische Kommission 2015d: 2). Des Weiteren heißt es in der Veröffentlichung der Kommission, dass der Mechanismus nur greift, wenn eindeutig belegbar ist, dass „das Asylsystem eines Landes oder das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates oder mehrerer gefährdet ist.“ Die Aktivierung erfolgt nur im der Fall von „besonders dringlichen und ernststen Krisen“ (ebd.).

### 9.3 Wandel der Solidaritätsnorm

Die EU hat sich in den letzten Jahren vermehrt darauf fokussiert Solidaritätsmechanismen in der Asyl- und Migrationspolitik zu befördern. Mit dem übergreifenden Ziel längerfristig ein *Gemeinsames Europäisches Asylsystem* aufzubauen wurden in Bezug auf

Solidaritätsmechanismen schrittweise Fonds zur finanziellen Unterstützung oder das Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) zur operativen Unterstützung etabliert.

Der „Problemfall“ der unfairen Dublin-Regulierung ging mit Fragen im Bereich der Fairness, Solidarität und Verantwortung der Lastenverteilung und des Dublin-Verfahrens einher (vgl. Mitsilegas 2014: 185). In der Präambel zur Dublin-Verordnung heißt es, dass eine Notwendigkeit besteht „to strike a balance between responsibility criteria in a spirit of solidarity“ (Präambel, Punkt 8). Dass die Notwendigkeit einer Überarbeitung der Dublin-Verordnung besteht, hat der Reformwillen der Europäischen Kommission gezeigt. Der Vize-Präsident der Kommission, Timmermanns, hatte sich bei Policy-Debatten im März 2015 noch stark gegen eine Änderung des Dublin-Verfahrens ausgesprochen. Die Kommission negierte bis zum Vorschlag zur Migrationssagenda, dass ein EU-interner Notumsiedlungsmechanismus die generelle Struktur des Dublin-Verfahrens in Frage stellt „is refusing to say that its emergency mechanism [...] calls into question the general structure of the Dublin-system between the EU28.“ (AE 2015b).

Einige Monate nach diesen Aussagen und einige „lost lives later“ (AE 2015b) änderte sich die Position der Europäischen Kommission und Timmermanns sprach von einer Notwendigkeit einer Überarbeitung der bestehenden Regelungen (ebd.). Der Vize-Präsident bringt es auf den Punkt: „Dublin will have to be reviewed.“ Als Erklärung zur Unzulänglichkeit des Dublin-Systems gibt Timmermann an, dass dieses „in a very different situation“ kreiert wurde (ebd.).

#### 9.4 Bedrohung von europäischen Errungenschaften

Neben der Kontinuität des Schengen-Raums sind auch die damit einhergehenden Freiheiten der Europäischen Union wie der freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistung und Kapital in Gefahr. Der deutsche Innenminister de Maiziére warnt, „wenn die Verantwortung nicht implementiert wird, kann das das Ende des freien Verkehrs in Europa bedeuten. Wir wollen das verhindern, aber wir müssen uns auch der Gefahr im Klaren sein“. Weiterhin warnt er vor dem Ausbruch von Chaos, sollte nicht bald eine Lösung zur Wahrung des Schengen-Raums gefunden werden sein (AE 2015f).

Nichtsdestotrotz ist auch auf den Wandel der Zeit und des Kontexts hinzuweisen, wie der deutsche Außenminister Steinmeier in seiner Rede vom 6.11.2015 bemerkt: „Eine faire Verteilung muss einhergehen mit einer besseren Sicherung der gemeinsamen Au-

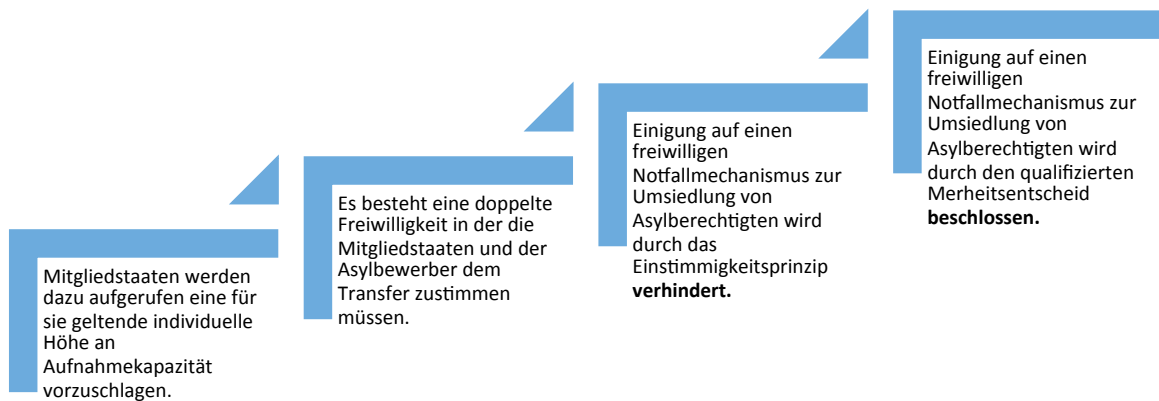
ßengrenze. Eine Erinnerung: Beim Aufbau des Schengen-System hatten wir eine Philosophie: Dass, wenn die Binnengrenzen in Europa fallen, es auch einen wirksamen Außengrenzschutz rund um Europa geben muss. Doch das ist vernachlässigt worden. Weil niemand damit rechnete, dass Europa plötzlich Zentrum einer so starken Zureise werden würde. Das müssen wir jetzt aufholen! Und zwar so schnell wie möglich.“ (Steinmeier-Rede vom 6.11.2015).

### 9.5 Das Verfahren der qualifizierten Mehrheit & Zwischenstand

In Bezug auf das Quotensystem zeigten die Visegrád-Staaten (Ungarn, Polen, Slowakei und Tschechien) durchwegs eine ablehnende Haltung (AE 2015g). Letztendlich wurde durch das Verfahren der qualifizierten Mehrheit, das System mit einer quotierten Verteilung auf alle Mitgliedstaaten „erzwungen“ (ZEIT 2015a). Normalerweise bemüht sich der Rat in diesem Bereich und allgemein bei wichtigen Entscheidungen um Konsens und eine Abstimmung hat in Einstimmigkeit zu erfolgen. Der luxemburgische Migrationsminister Asselborn erklärt die Art der Abstimmung mit der Dringlichkeit der Situation und weist darauf hin, dass bei einer Abstimmung durch Einstimmigkeit, kein Beschluss erfolgt wäre und Europa letztlich noch mehr „entzweit“ worden wäre (ZEIT 2015b). Die Möglichkeit im Politikfeld von Asyl und Migration mit einer qualifizierten Mehrheit abzustimmen hatten die Änderungen im Vertrag von Lissabon bewirkt (vgl. Kapitel zur „Historischen Entwicklung des Politikfeldes“).

Die folgende Abbildung zeigt abschließend die stufenweise Entwicklung in der Diskussion um einen Umverteilungsmechanismus von Asylberechtigten

Abbildung 4: Prozedurale Entwicklungen in der Diskussion um einen Umverteilungsmechanismus



(Quelle: Eigene Darstellung).

## 9.6 Länderspezifische Kritikpunkte

Eine Sorge der baltischen Staaten ist auch, dass das quotierte Verteilungssystem zu einem permanenten System eingerichtet werden könnte, das sie dann zu einer dauerhaften Aufnahme von Flüchtenden verpflichten würde (ZEIT 2015a). Aus Regierungskreisen der Slowakei heißt es zu dem Entschluss „Es ist noch nie vorgekommen, dass Meinungen, für die Länder rationale Argumente hatten, (...) von einer Mehrheit einfach niedergewalzt wurden, nur weil sie nicht fähig war, einen Konsens zu finden“. Der tschechische Innenminister bezeichnete die Entscheidung als „leere Geste“ (ZEIT 2015b).

Die Visegrád-Staaten erklärten auf einem Gipfel in Prag, dass sie den Vorschlag von Quoten kategorisch ablehnen. In einer gemeinsamen Stellungnahme konstatierten die vier Regierungschefs, dass ein verbindlicher und permanenter Mechanismus nicht akzeptabel sei. Stattdessen sollten Mechanismen ins Leben gerufen werden, die das Problem an den originären Ursachen bekämpfen, z. B. indem die finanzielle Beihilfe für die Transitländer erhöht wird und die Präsenz des Grenzschutz Frontex verstärkt wird (AE 2015g). Das UK war letztlich vermehrt unter Kritik geraten, bei den Aussagen, dass es sich in einem Umverteilungsmechanismus gar nicht beteiligen wolle. In Folge der starken Kritik, auch seitens des Europäischen Rates, erklärte sich Cameron bereit, noch einige Tausend syrische Flüchtlinge aus Flüchtlingslagern unter dem 900 Millionen Pfund schweren *Rehousing Programme* aufzunehmen (AE 2015g).

Die französische Position blieb länger unklar und undurchsichtig, da sie sich für die Verteilung von syrischen Flüchtlingen aussprachen und auch für mehr Solidarität zwi-

schen den Ländern, zeitgleich jedoch das spezifische Instrument einer Quote ablehnte (AE 2015e). Einige Monate später hatte bereits eine Änderung der Position in Frankreich stattgefunden und so hatten sich Deutschland und Frankreich letztendlich in einem gemeinsam verfassten Brief (3.9.2015) für die Einführung eines Quotenmechanismus ausgesprochen. Davor bedurfte es allerdings erst noch längere Überzeugungsarbeit und Druck seitens Deutschland auf Frankreich (AE 2015g).

### 9.6.1 Tschechien

Die Tschechische Republik begründet ihre Ablehnung zu dem Beschluss beispielsweise damit, dass der „Umsiedlungsmechanismus ein zu hastiger Schritt sei“ und der „vorgeschlagene Umsiedlungsmechanismus nicht funktional sein wird“ (Rat der Europäischen Union 2015b: 5). Der Hauptkritikpunkt dabei ist, dass „der freie Wille der umgesiedelten Menschen, in dem Umsiedlungsmechanismus, nicht genug widergespiegelt wird“ (ebd.). Die Schutzsuchenden „werden näher zu den Staaten befördert, in die eh eigentlich wollen und dies macht Migration in die EU nur noch attraktiver“ (ebd.). Die EU „behandele die Flüchtenden außerdem wie reine Objekte, die man hin und herschieben kann“ (ebd.).

Des Weiteren kritisiert die Tschechische Republik in ihrem Statement das Abstimmungsverfahren mit dem z. B. der Ratsbeschluss vom 22. September 22, 2015 *Establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, durchgeführt wurde. Nach tschechischer Auffassung sollte so eine policy-Maßnahme im Rat durch das Einstimmigkeitsprinzip entschieden werden und somit im Konsens und nicht durch einen qualitativen Mehrheitsentscheid (Rat der Europäischen Union 2015b: 4)). Dies geht einher „mit der Sorge, dass die EU abrückt von ihrem vorerst freiwilligen Mechanismus in Richtung einer verbindlichen Teilnahme am Umsiedlungsmechanismus (ebd.) Des Weiteren warnt Tschechien „das eine erzwungene Teilnahme am Umsiedlungsmechanismus ein unvorteilhafter Schritt im Geiste der Kooperationen in der Europäischen Union sein könnte – auch wenn es im Namen der Solidarität geschieht“ (ebd.) „Weitere mögliche Debatten zu einem permanenten Verteilungsmechanismus könne nur stattfinden wenn der temporäre Verteilungsmechanismus [...] Teilaspekte beurteilt wurden“ (ebd.) Hintergrund dazu ist, dass der qualitative Mehrheitsentscheidung, das erste Mal im Policy-Bereich der Justice and Home Affairs, angewandt wurde. Dieses Abstimmungsverfahren wurde im Vertrag von Lissabon beschlossen und kam in Bezug auf die Migrationskrise zum ersten Mal zum Einsatz. Laut

einem Policy-Experten wurde u. a. Druck von Deutschland auf die Kommission ausgeübt, dieses Verfahren anzuwenden, um die Wahrscheinlichkeit der Anwendung einer Migrationsquote zu erhöhen (Protokoll 2016). Ebendieses Vorgehen wird von den Visegrádstaaten kritisiert.

### 9.6.2 Ungarn

Die ungarische Vertretung sprach sich bei der Abstimmung gegen den Vorschlag aus. Die ungarische Position weist in erster Linie darauf hin, dass „die Umsiedlung die Absicherung der Grenzen zwar ergänzt, aber noch nicht einen allumfassenden Ansatz, zur effektiven Grenzsicherung und Kontrolle darstellt.“ Für Ungarn ist die effiziente Kontrolle an den griechischen Außengrenzen ausschlaggebend und hatte oberste Priorität (Rat der Europäischen Union 2015a: 6). Auch eine „klare Unterscheidung zwischen Asylbewerbern und Wirtschaftsmigration ist unvermeidlich“ dem Innenminister nach (ebd.) Ungarn weist auf seine spezifische Lage hin: „In Ungarn und insbesondere an der ganzen Westbalkan-Route „Die notwendigen Maßnahmen wurden für den Schutz der südlichen Grenzen implementiert, um die Verantwortung, die ihnen durch europäische Pflichten auferlegt, wie durch das EU-Recht und Schengen, auch einzuhalten“ (ebd.) Weiter konstatiert der Innenminister: „wegen der Nichtbeachtung von EU-Verantwortungsbestimmungen von manchen europäischen Mitgliedstaaten, muss Ungarn sich mehr bemühen, seinen Verpflichtungen durch effektive Grenzkontrollen an den EU-Außengrenzen nachzukommen.“ Weiter heißt es in dem abgegebenen Statement: „Ungarn ist bereit seinem Teil der Umsiedlungsbemühungen zu erfüllen, wenn präzisiert wird in welchem Ausmaß die spezifische Situation behandelt wird.“ (ebd.)

Der ungarische Außenminister Peter Szijjarto führt in einem Interview mit dem Kurier vom 22.2.16 (Kurier 2016) diverse Gründe für Ungarns Ablehnung einer Quote an. Erstens, sieht Ungarn in der Einführung einer Quote den Bruch mit europäischem Recht und eine Beschneidung der Souveränität der europäischen Staaten (ebd.). Des Weiteren sieht Ungarn in der Einführung einer Quote, einen möglichen Pull-Faktor für Flüchtlinge bzw. Migranten auf europäischen Boden zu gelangen, da ihre Verteilung, mit einer Quote schon sicherer wäre. Als dritten Punkt führt Szijjarto die Undurchführbarkeit einer solchen Quote an, nach Szijjarto wären auf Ungarn 1.600 Personen gekommen und er prognostiziert, dass die nach einer Umsiedlung auf ungarischen Boden, einige Tage später das Land wieder verlassen würden (ebd.). Laut AE (AE 2015g) in ihrem Artikel „Commission to unveil draft asylum legislation on ninth of September“ ist die

ungarische Position gegenüber den Plänen zwiegespalten. Auf der einen Seite befürworten sie die Einführung von temporären Quoten, da diese den ungarischen Staat entlasten würde, auf der anderen Seite weisen sie den Hotspot-Ansatz zurück. Der Ansatz würde mit dem Einsatz von europäischen Grenzschutz und polizeilichen Agenturen wie Frontex, Europol und EASO mit einhergehen. Die Akzeptanz eines solchen Einsatzes würde für Ungarn bedeuten, dass sie als ein front-line-member-states deklariert werden und dagegen sprach sie Orban aus (AE 2015g). Ungarn zeigte sich gegenüber dem temporären Quoten-System zurückhaltend zur Diskussion bereit (AE 2015g).

### 9.6.3 Rumänien und Slowakei

Auch die europäischen Mitgliedstaaten Rumänien und Slowakei gaben jeweils kritische Statements zur Einführung einer verbindlichen Quote ab. Der rumänische Minister für innenpolitische Angelegenheiten verweist in einem ersten Teil der Ansprache auf Rumäniens Bereitschaft zur Solidarität. Er verweist jedoch auch auf die Beschlüsse vom 25. und 26. Juni 2015, in denen sich die Mitgliedstaaten, auf einer freiwilligen Basis dazu bereit erklärt haben, den schutzbedürftigen Personen Solidarität zu zeigen (Rat der Europäischen Union 2015b: 7). Weiter heißt es „Rumänien sieht jedoch nicht, dass die Erhebung einer verpflichtenden Umverteilungsquote, eine brauchbare Lösung zum *refugee problem* darstellt.“ (ebd.) „Der Ansatz tangiert nur die unmittelbaren Probleme und nicht die Wurzeln des Phänomens. Eine Herausforderung in diesem Ausmaße kann nicht durch ein automatisches System einer Umverteilung von Migranten gelöst werden.“ kritisiert der Innenminister. Weiter beklagt er: „es ist absolut notwendig die Spezifitäten eines jeden Mitgliedstaaten in Betracht zu ziehen, ihre tatsächlich geleistete Aufnahme und die Integrationskapazitäten eines jeden Mitgliedstaates.“ (ebd.).

Der slowakische Innenminister hat in der Ratsabstimmung ebenfalls gegen die den Vorschlag votiert und argumentiert ähnlich, wie die Rumänien. „Die administrative Verteilung von Asylbewerbern, wie im Beschluss vom 22. September 2015 vorgesehen, respektiert aus unserer Sicht nicht die freiwillige Natur von mitgliedstaatlichen Beteiligung.“ Weiter argumentiert er: „wir sehen in dem angenommenen Mechanismus einen nicht-nachhaltigen Weg, auf den Migrationsdruck zu reagieren.“ Seine Hauptkritikpunkte lauten weiter: „der Vorschlag verfehlt die fundamentalen Probleme wie Sekundärmigration und auf Präferenzen der Flüchtlinge Gehör zu schenken. Außerdem, wirkt eine Quote wie ein Pull-Faktor auf Migranten aus Drittstaaten in die EU.“ Abschließend versichert der Außenminister, die Solidarität seitens der Slowakei, und erklärt sich be-

reit unter einem temporären Umsiedlung-System, Flüchtlinge aufzunehmen, um weiterhin die unter Druck geratenen Staaten zu unterstützen (ebd.).

#### 9.6.4 Ein Ost-West-Split im Parlament

Zur Positionierung des Europäischen Parlaments titelte die AE „Parliament ready to join with the Commission against Council on Migration“ (AE 2015h) und drückt damit die Bereitschaft des Europäischen Parlaments, die ambitionierten Vorschläge der Europäischen Kommission zu unterstützen aus (temporäre Umverteilungsmechanismus und die Einführung eines permanenten und verbindlichen Umverteilungsmechanismus der europäischen Länder zur Entlastung der Grenzstaaten). Das Parlament appelliert und drängt die Mitgliedstaaten den Vorschlägen der Kommission zu zustimmen. Des Weiteren sollen vorläufig sechs sichere Drittstaaten ausgewiesen werden, Details zur Rückführung (return-policy) und ein Fond für Afrika in Höhe von 2 Milliarden Euro (AE 2015h).

In Kernaussage der Legislative[n] *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. September 2015 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland* befürwortete das Europäische Parlament den Vorschlag der Kommission. In einigen wenigen Textteilen sah das Parlament jedoch eine leicht abgeänderte Fassung vor. In Änderung Nr. 3, Erwägung 4a erachtet das Parlament es als wichtig zu betonen, dass die Not-Umsiedlung nur als „Teil“ eines „ganzheitlichen Ansatz“ zu verstehen ist, ebenso, dass „alle Dimensionen des ganzheitlichen Ansatzes wichtig sind und dass man Fortschritte in allen Aspekten anstreben soll“. In Änderung 3 und 4 fordert das Europäische Parlament erneut vehement die europäischen Mitgliedstaaten dazu auf, ihre Anstrengungen gegenüber den stark von der Krise betroffenen Staaten zu verstärken. Die „gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten“ soll ein Ziel sein, dass auf Grundlage von festen Kriterien ermittelt, welcher Mitgliedstaat verantwortlich ist. Das Parlament spricht sich des Weiteren in der Entschließung klar für die Einführung einer verbindlichen Quote auf europäischer Ebene aus (Europäisches Parlament 2015e).

Die Meinungen innerhalb des Europäischen Parlaments und anderen EU-Institutionen variieren. Neben einem verbindlichen permanenten Mechanismus befürwortet Kommissarin Malström (ALDE-Fraktion) auch die Etablierung von „legalen Kanälen“ der Einwanderung, die zur Folge haben sollen, dass weniger MigrantInnen die weitaus gefährlicheren Routen per Boot über das Mittelmeer wagen. Für die sozialdemokratische

Fraktion auf europäischer Ebene ist es wichtig zu betonen, dass „das Dublin-Verfahren nicht funktioniert.“ (Member of the European Parliament, MEP, G. Pitella) (AE 2015g) und das es überarbeitet werden muss (ebd.). Pitella unterstützt auch den Vorschlag der Umsiedlung der geplanten 120.000 Menschen. Aus der ALDE Gruppe kamen Stimmen die ebenfalls die Abschaffung des Dublin-Systems forderten und im gleichen Atemzug ein „asylum system based on solidarity“ (AE 2015g) (Guy Verhofstadt- Vorsitzender der ALDE Gruppe im Parlament). Während der Beschlussfindung wurde laut neben den Uneinigkeiten innerhalb der Fraktionen bzw. Gruppen, und zwischen den Gruppen noch eine weitere Zersplitterung deutlich. Das Gefälle der Zustimmung zwischen den MEPs aus dem Osten und den MEPs aus dem Westen wurde offensichtlich. Waren die Abgeordneten aus dem Osten zu einem Großteil gegen die verbindliche Einführung von Quoten. Dies wurde laut AE kommentiert mit dem Hinweis darauf, dass Deutschland bzw. aus Berlin die Hauptentscheidungen kommen, wie und was in Bezug auf eine Verteilung von Flüchtlingen geschieht „‘some annoyance in Germany and the feeling that it is Berlin that is deciding all that is to happen on sharing‘ on asylum seekers (AE 2015g).

## 10. Evaluation der Ergebnisse und Fazit

Im Rahmen dieser Masterarbeit habe ich mir zum Ziel gesetzt die Faktoren herauszuarbeiten, welche ausschlaggebend waren für die Verteilung von Asylbewerbern auf europäischer Ebene zwischen Mai 2015 und September 2015.

Hierfür wurden dreizehn Mitteilungen der Agence Europe zwischen 1999 und 2015 analysiert. Im gleichen Zuge sollten die Solidaritätsmechanismen und die Problemfelder der Asyl- und Migrationspolitik aufgezeigt werden. Es wurde nun ausführlich auf die europäischen Vorschläge zu Solidaritätsmechanismen und ihre vielfältige Ausgestaltung eingegangen. Neben den Problemfelder der europäischen Asyl- und Migrationspolitik wurde ebenso auf das europäische Konzept von Solidarität sowie ein Erklärungsansatz des *burdensharing* zwischen den Mitgliedstaaten eingegangen. Im Folgenden können wir nun abschließen die eingangs aufgeworfenen Unterfragen zu den Problemfeldern, den Mechanismen, und Faktoren die bei der Umverteilung von Asylbewerbern eine Rolle spielen, beantworten.

Mit der Einführung neuer Mechanismen versuchten die europäischen Institutionen auf die Lücken im europäischen Asylsystem und im bisherigen Dublin-System zu reagieren.

Über die allgemeine Entwicklung zur Verteilung von politischen Verantwortung lässt sich festhalten, dass diese anfangs noch auf einer freiwilligen Teilnahme in Form von Pilot-Projekten bestand. Es wurden schrittweise neue Solidaritätsmechanismen implementiert. Diese beruhten entweder auf einer finanziellen Kompensation (z. B. European Refugee Fund) oder letzten Endes auf einer physischen Kompensation in Form einer von den Mitgliedstaaten festgelegten Aufnahmemenge von Asylbewerbern von überforderten Mitgliedstaaten. Des Weiteren bemühte sich die EU im Bereich der Asyl- und Migration auf Harmonisierung und Vereinheitlichung von Verfahren und Mechanismen zu setzen (z. B. durch EASO).

*Welche Solidaritätsmechanismen wurden im Verlauf der Krise und im Rahmen eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems etabliert?*

Bei der Betrachtung der formalen Dimension hat sich gezeigt, dass sich die europäischen Innenminister beim Vorschlag im Mai 2015 nicht auf eine gemeinsame Umverteilung von Asylantragstellern einigen konnten. Dies führte letztendlich zur Änderung des Vorschlags in Richtung eines auf Freiwilligkeit beruhenden Mechanismus.

Beim zweiten Vorschlag im September 2015 einigte man sich auf eine weitere Übernahme von Asylbewerbern von den gebeutelten Mitgliedstaaten. Wobei die Mehrheit der EU Mitgliedstaaten einer Übernahme von einer bestimmten Anzahl von Antragstellern zustimmte. Dies konnte jedoch nur erreicht werden, indem im Rat das Abstimmungsprinzip des qualitativen Mehrheitsentscheides herangezogen wurde. Somit wurde die blockierende Mehrheit der Visegrád-Staaten überstimmt und der Weg zum Umsiedlungsmechanismus geebnet.

Die Anläufe der ersten und die zweite Abstimmung zur Umverteilung, die quasi erzwungene Wahl des qualitativen Mehrheitsentscheides und die immer noch kritischen Stimmen aus dem „Ost-Block“ der EU haben gezeigt, dass die europäischen Staaten sehr wohl noch auf ihre Souveränität bedacht sind. Ebenso zeigt die selbstständige Absicherung nationaler Grenzen, dass die Länder sich durch die EU und den Schengen-Raum nicht mehr als „geschützt“ betrachtet haben. Die Rückkehr zu nationalen Alleingängen und Beschneidung des bereits lange etablierten public-good- der Schengenraum ist ein Phänomen des *Spill-backs* in der Europäischen Integration.

*Wie lassen sich das Konzept der Solidarität und das Konzept der Kooperation auf europäischer Ebene erklären?*

Im Zuge der Krise und bei der Lösungsfindung hat sich gezeigt, dass insbesondere auf die Solidaritäts- und Notfallklausel zurückgegriffen wurde. Immer wieder wurde gerade von den südlichen Ländern nach mehr Solidarität gerufen. Bei Betrachtung der perzeptiven Dimension hat sich die Kreation eines „neueren Narratives“, nämlich das Narrativ der „Solidarität“ in Konnotation mit der Asyl- und Migrationspolitik der herausgestellt. Eindringlich und repetitiv wird in Entschließungen, öffentlichen Reden, Vorschlägen und Entwürfen an mehr Solidarität und Fairness im europäischen Asylsystem appelliert. Letzten Endes konnte sich auf eine gemeinsame, aber nur temporäre Lösung zur Umverteilung geeinigt werden und nicht auf einen dauerhaften Mechanismus. Die Norm der Solidarität ist formell zur Anwendung gekommen und in den Verträgen verankert, aber an den Gegenpositionen der Ost-EU-Länder hat sich gezeigt, dass es sich um keine freiwillige Solidarität handelte.

*Wie kann man die Konfliktbewältigung der europäischen Mitgliedsländer im Fall der Migrationsquote kategorisieren?*

Betten wir die Forschungsergebnisse in die anfangs aufgeworfene Theorien ein, so lassen sich zwei relevante Kategorien herausfiltern. Es fand erstmal ein *spill-back* statt, indem die Staaten eigenmächtig Regeln außer Kraft setzen, um die Lücken im System und dessen Auswirkungen abzufedern. Deutschland beschloss syrische Flüchtlinge, entgegen den Vorschriften der Dublin-Regelung aufzunehmen und ebenso tat es Dänemark. Auch ließen Länder wie Griechenland und Italien Flüchtlinge teilweise unerlaubt weiterziehen und ermöglichten so die Sekundärmigration. Des Weiteren kann man von der Kategorie *Encapsulate* Gebrauch machen. Die Mitgliedstaaten haben sich zwar auf eine Verteilung von 120.000 Personen einigen können, doch stellt dies nur eine temporäre Lösung dar und wie die Last oder das System längerfristig abgedeckt werden soll ist momentan noch unklar. Insofern wurden nur marginale Verbesserungen implementiert ohne das ganze System zu ändern oder neu zu justieren.

*Welche Interessen haben sich im Verlauf der Einführung eines Umverteilungsmechanismus durchgesetzt?*

Ziehen wir erneut die Theorie des späten Neofunktionalismus heran, so ist zu erkennen, dass der sog. *cultivated spill-over* zum Tragen kommt. Die Europäische Kommission hat zwar nicht von Anfang an ihren Vorschlag durchsetzen können, doch in einem zweiten Durchlauf konnte sich auf einen Kompromiss, nämlich eine temporäre entlastende Verteilung von Verantwortung durch Umsiedlung, geeinigt werden. Meiner Analyse nach hat sich die Europäische Kommission als starker und widerstandsfähiger Akteur im politischen Entscheidungsprozess bewiesen. Die Kommission nutzte ihre privilegierte Stellung und vereinfachte die kollektive Entscheidungsfindung durch die Wahl eines anderen Abstimmungsverfahrens, dass die Implementierung eines Umsiedlungsmechanismus letztendlich möglich machte. Was der „kleinste gemeinsame Nenner“ in diesem Fall war ist schwer zu beurteilen, doch ein Kompromiss zur Verteilung wurde schlussendlich gefunden. Lässt sich zu anfangs noch die These des *Intergouvernementalismus* halten, dass die einzelnen Mitgliedstaaten viel politischen Einfluss haben, hat sich in Folge der Zuspitzung der Krise und den Mittelmeertragödien und hunderten Toten das Blatt etwas gewendet. Betrachten wir jedoch die institutionelle Komponente hat sich die Logik des Intergouvernementalismus gehalten. Der Ministerrat und die einzelnen Mitglieder der EU waren Gegenspieler in der Debatte um die Einführung der Quote. Im Gegensatz dazu standen das Europäische Parlament und die Kommission, die in diesem Fall eine gemeinsame, solidarische Lösung befeuert haben.

Betrachten wir die Maxime des Funktionalismus und seiner These, dass Staatengebilde sich stets der politischen Nachfrage und der Funktionalität sowie an dem Lösen von Problemen orientieren, ist diese schwer zu halten. Auf den ersten Blick, wirkte es so als hätten die Staaten Lösungen gefunden, doch diese werden nur von kurzfristiger Natur sein. Die Staaten sind nicht gewillt sich zu einem permanenten, rechtlich bindenden Verteilungs- und Umsiedlungsmechanismus zu verpflichten.

*Welche Faktoren waren letzten Endes ausschlaggebend für die Durchsetzung eines Umsiedlungsmechanismus und der Übernahme von politischer Verantwortung?*

Auf Grundlage der qualitativen Analyse der Pressemitteilungen der Agence Europe können wir feststellen, dass in erster Linie der Rahmen und der Anwendungsbereich der europäischen Gesetzgebung ausschlaggebend waren. Die Wahl die Quote durch den

qualitativen Mehrheitsentscheid beschließen zu lassen, führte letzten Endes zum Beschluss der Migrationsquote auf EU-Ebene. Zudem haben sich nationale Präferenzen von Ländern wie Deutschland, gefolgt von Frankreich gewandelt. Üben diese Länder Druck aus oder befürworten die Migrationsquote so stehen die Chancen einer Realisierung dieser besser. Ein weiterer und nicht zu unterschätzender Faktor war der Wille zur Bewahrung des Schengen-Raums. Die Gefahr von mehr Schließungen der Grenzen und somit von einem kostenintensiven spill-back war ein Faktor der auf einer raschen Lösungsfindung drängte. Nichtsdestotrotz hat sich ein länder- und institutionenübergreifendes Phänomen verdeutlicht in Form von einem im Europäischen Parlament, als auch im Ministerrat ansässigem Ost-West-Split in der Frage zur Übernahme von Asylantragstellern. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Visegrád-Staaten (Staaten Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn) noch bei weiteren Entscheidungen als *blocking power* zeigen werden. Begründet wurde dies mit Verweis auf die Bewahrung der Nationalen Sicherheit der Staaten, mit Ablehnung des Abstimmungsverfahrens und mit dem Hinweis darauf, dass einige Ost-Staaten sich von Deutschland („Berlin“) bzw. der deutschen Regierung bevormundet sehen.

Bei einem Blick auf den neofunktionalistischen Ansatz, wird ersichtlich, dass sich dessen These der staatlichen Aktivität durch problemlösende Funktion untermauern lässt. Die Krise war präsent und europäische Institutionen als auch Länder handelten in der Not auch eigenständig. Die Erkenntnis und der Lernprozess, dass es einen vertieften gesamteuropäischen Ansatz braucht setzten sich im Verlauf der Krise weiter durch. War anfangs noch eine Mehrheit der Staaten gegen jegliche Art von festgelegter Höhe von Personen, so schlug bei Zuspitzung der Krise im Spätsommer die Stimmung in Richtung einer Einführung eines Umverteilungsmechanismus um. Solange es also ganz dem Funktionalismus nach, kongruente Interessen gibt, lassen sich Maßnahmen auch realisieren, wobei das situations- und kontextabhängig ist. Auch innerhalb von Institutionen kann es zu einem Richtungswechsel kommen, wie in der Analyse der Europäischen Kommission in Bezug auf eine Reform des Dublin-Systems ersichtlich geworden ist. Des Weiteren ist ein Souveränitäts- und Loyalitätstransfer in der Asyl- und Migrationspolitik ist zu verzeichnen. Waren bis vor einigen Jahren die Einführung einer fixen Übernahmezahl von Asylantragstellern undenkbar, so kamen Jahr für Jahr mehr Befürworter hinzu, die bereit waren ein Stück ihrer Souveränität und Entscheidungsfreiheit abzugeben. Die Theorie des Neofunktionalismus bietet auch der Ausweitung von neuen hinzugelernten „Werten“, wie beispielsweise der „Solidarität“, Platz. Meine Analyse hat

gezeigt, dass ein neuer Analysegegenstand hinzugekommen ist und der Begriff der „Solidarität“ und der „Fairness“ Eingang in die politische Debatte gefunden hat.

Rückblickend auf den Prozess der Forschung und Auswertung, kann ich sagen, dass die Agence Europe und auch andere herangezogene Medien sich als ideale Quelle mit Insider-Information erwiesen haben. Haben sich Informationslücken bei der Untersuchung der Beiträge der Agence Europa aufgetan, habe ich durch Internetrecherche oder Expertengespräche (Protokoll vom 2016) mehr Information einholen können, um meine Analyse zu vervollständigen. Auch das Datenmaterial auf Vote-Watch, hat sich als Informationsquelle aus erster Hand erwiesen, da die Stellungnahmen wörtlich zitiert werden. Ich muss allerdings anmerken, dass die politischen Diskussionen die hinter geschlossenen Türen geführt werden, mir als aussenstehende Politikwissenschaftlerin, leider verschlossen bleiben. Das führt dazu, dass die wirklich tiefliegenden Problematiken nicht ausgeschlüsselt werden können. Des Weiteren hat mich im Forsch- und Schreibprozess der Arbeit die Komplexität und die Reichweite dieser zwei Politikfelder erstaunt. Gerade Migration ist ein sehr dynamisches Feld und kann von so vielen Perspektiven und übergreifenden Politikfeldern aus analysiert werden. Hinzu kommt noch die Schwierigkeit tatsächlich 28 bzw. 27 Mitgliedstaaten und deren Interessen, Meinungen, Ideologien, politischen Leitbilder als auch menschlichen Leitbildern gerecht zu werden sowie die letzten Endes in eine Policy zu formulieren. Ich habe ehrliche Achtung vor diesem von manchen als „abstrakt oder „zu bürokratisch“ bezeichneten Gebilde namens Europäische Union. Je tiefer man in sie eindringt desto mehr gibt es zu entdecken und desto mehr fallen möglicherweise auch voreilig gefällte Vorurteile ab. Es wird weiterhin noch viel Handlungs- und Aufklärungsbedarf im Kontext der Europäischen Union geben.

## 11. Ausblick

Die Ergebnisse haben gezeigt, dass die klassischen Integrationstheorien immer noch von Relevanz sind. Allerdings blenden sie die Krisenhaftigkeit der Integration der Europäischen Union stellenweise aus. Auch kann man gegensätzlich argumentieren, dass es nicht notwendigerweise immer zu mehr Integration kommen muss. Auch in der Krise ist deutlich geworden, dass Staaten in letzter Instanz dazu übergehen, ihre eigenen Regeln zur Problemlösung zu verfolgen. Ungarn nimmt mit der Weigerung sich am Umverteilungsmechanismus nicht zu beteiligen, ein Vertragsverletzungsverfahren der Euro-

päischen Kommission in Kauf. Der Fall in der Flüchtlings- und Migrationskrise hat verdeutlicht, dass sich die EU Mitgliedstaaten immer noch in vielen Bereichen uneinig ist. Nichtsdestotrotz arbeitet die Europäische Union daran einen gemeinsamen, effektiven Weg zur Flüchtlingsaufnahmepolitik zu finden. Solange dies nicht der Fall ist und weiterhin mitgliedstaatliche Weigerungshaltungen die Diskussion dominieren werden die Staaten weiterhin ihre eigenen Regeln aufstellen, z.B. Ungarn baut einen Grenzzaun oder Deutschland nimmt Asylbewerber auf, um eine angemessene Versorgung zu gewährleisten.

Ist hierbei von einem Trend zur Findung von nationalen Lösungsstrategien, bei Versagen der Problemlösungsfindung der Union, auszugehen? Abschließend lässt sich sagen, dass in Anbetracht des auch in der Zukunft stärker werdenden Migrationsdruck, dem demografischen Wandel in den afrikanischen Staaten, andauernden Bürgerkriegen, das Thema um eine Strategie im Umgang mit der Verteilung von Flüchtlingen, auf der politischen Agenda bleiben wird. Allerdings ist die Umverteilung oder eine Notfallumsiedlung, sei es temporär oder doch letztendlich verbindlich nur ein Tropfen auf dem heißen Stein. Die mögliche Einführung einer Quote darf nicht als Allheilmittel oder einzige Lösung gesehen werden. Die europäischen Staaten sind anfällig für populistisches Gedankengut, wie die Wahlerfolge der letzten Zeit gezeigt haben, z.B. AFD in Deutschland, FPÖ in Österreich, der Erfolg der UKIPs in Großbritannien, Marine Le Pen's gerade noch abgewendeter Wahlsieg in Frankreich, um nur einige zu nennen. Woran liegt es, dass gerade die „neuen“ Ost-Staaten sich gegen den Solidaritätsmechanismus der Quote aussprechen? Welchen Einfluss kann ein einzelner Staatschef oder eine einzelne Staatschefin auf die Entwicklungen in der ganzen Europäischen Union haben? Trennt sich die „Spreu vom Weizen“ in der Frage, darum welche Werte die Europäische Union eigentlich ausmachen? Und welcher Integrationsschritt folgt danach? Die nächsten Jahre werden zeigen welche neuen Strategien zur Problemlösung innerhalb und außerhalb der europäischen Grenzen vorgeschlagen werden. Ein analytischer Blick auf andere Länder und deren Umgang mit der Flüchtlingsfrage kann sicherlich nicht schaden. Die Frage bleibt mit welchen politischen Instrumenten möglicherweise größeren Migrationsströme künftig begegnet wird. Das zu eruieren wird auch weiterhin ein spannendes und dynamisches Forschungsfeld der Politikwissenschaft sein.

## 12. Quellen

Agence Europe 1999 (12.02.1999): ‘Majority of Member States establishes a close link between temporary protection of displaced persons and fair burdensharing‘.

Agence Europe 2003 (12.09.2003): ‘Ministers agreed to set up study on immigration quotas – detailed debate put back ‘.

Agence Europe 2011 (02.12.2011): ‘Malström calls on member states to show willing‘.

Agence Europe 2004 (09.01.2004): ‘Presidency promises they will do everything to make sure deadlines are respected‘.

Agence Europe 2015a (12.05.2015): ‘S&D hopes Commission will impose quotas on member states‘.

Agence Europe 2015b (13.05.2015): ‘Commission confirms migrant quota demands and possible Dublin reform‘.

Agence Europe 2015c (15.05.2015): ‘UNHCR and IOM satisfied with agenda on migration‘.

Agence Europe 2015d (18.05.2015): ‘France and Spain cautious response to immigration quota‘.

Agence Europe 2015e (20.05.2015): ‘Parliament presses Council to back migration agenda‘.

Agence Europe 2015f (16.06.2015): ‘Glimmers of hope on migrants after ministers’ meeting‘.

Agence Europe 2015g (04.09.2015): ‘Commission to unveil draft asylum legislation on 9 September‘.

Agence Europe 2015h (08.09.2015): ‘Parliament ready to join with Commission against Council on Migration‘.

Agence Europe 2015i (03.12.2015): ‘Greens/EFA shocked by Tusks’ migrant comments‘.

ALTHUSSER, Louis (1997): *Ideologie und ideologische Staatsapparate: Aufsätze zur marxistischen Theorie* (Hamburg: Verlag für das Studium der Arbeiterbewegung).

ANDRIJASEVIC, Rutvica (2010): DEPORTED: the right to asylum at EU’s external border of Italy and Libya. *International Migration* 48, Nr. 1: 148 - 74. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2435.2009.00554.x/abstract>.

ANGENENDT, Steffen (2015) ‘Flucht, Migration und Entwicklung: Wege zu einer kohärenten Politik‘, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APUZ - 25/2015), unter:

<http://www.bpb.de/apuz/208001/wege-zu-einer-kohaerenten-politik>, zuletzt abgerufen am 29.6.16.

BAYERTZ, Karl (1998): 'Begriff und Problem der Solidarität' in ebd. (Ed.) *Solidarität: Begriff und Problem* (Frankfurt: Suhrkamp Bek), S. 11-53.

BECK, Ulrich (2005): 'Europäisierung-Soziologie für das 21. Jahrhundert', *Aus Politik und Zeitgeschichte* (34-35/2005), unter: <http://www.bpb.de/apuz/28897/europaeisierung-soziologie-fuer-das-21-jahrhundert?p=all>, zuletzt abgerufen am 18.5.16.

BENDEL, Petra (2008): Die EU-Migrationspolitik: Exportschlager oder Neuorientierung?, in *Die Genese einer Union der 27* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 227-242.

BENDEL, Petra (2015): But it does move, doesn't it? The debate on the allocation of refugees in Europe from a German point of view. *Border Crossing: Transnational Working Papers* 1503, S. 25 - 32.

BOSWELL, Christina (2003): 'Burden-sharing in the European Union: lessons from the German and UK experience', *Journal of Refugee Studies*, 16. Jg., Nr. 3, S. 316-335.

BOTTHOF, Alfons; HARTMANN, Ernst Andreas (2015). 'Zukunft der Arbeit in Industrie 4.0' (Vieweg: Springer Verlag).

BRAND, Ulrich; WISSEN, Markus (2011): 'Sozial-ökologische Krise und imperiale Lebensweise. Zu Krise und Kontinuität kapitalistischer Naturverhältnisse' in Demirović, Alex; Dück, Julia; Becker, Florian; Bader, Pauline (Eds.) *VielfachKrise im finanzdominierten Kapitalismus* (Hamburg: VSA), S. 78-93.

BRUNKHORST, Hauke (2002): *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft* (Frankfurt a. M.: Suhrkamp)

Bundeministerium für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 'Verteilung von Flüchtlingen', unter: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>, zuletzt abgerufen am 5.6.16.

BUNDESZENTRALE für politische Bildung (BPB) - Das Europalexikon, Visegrád-Staaten, unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/177352/visegrad-staaten>, zuletzt abgerufen am 29.6.16.

BUNDESZENTRALE für politische Bildung (BPB) – 2016 – EPZ, unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17444/europaeische-politische-zusammenarbeit-epz>, zuletzt abgerufen am 8.11.16.

BUCKEL, Julia; GEORGI, Fabian; KANNANKULAM, John; WISSEL, Jens (Eds.) (2014): 'Theorien, Methoden und Analysen der kritischen Europaforschung' in *Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“: Kämpfe um Migrationspolitik. Theorien, Methoden und Analysen der kritischen Europaforschung*, (Bielefeld: transcript Verlag), S. 15-61.

CHALMERS, Malcolm (2000): *Sharing Security: The Political Economy of burdensharing*, (London: Springer).

CLODIUS, Anke (2007): *Die gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik - Eine Bestandsaufnahme*, unter: [http://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/redaktion/Dokumente/am2007-05beil.pdf](http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/am2007-05beil.pdf), zuletzt abgerufen am 10.05.2016.

DALLINGER, Ursula (2009): ‚Die Solidarität der modernen Gesellschaft. Der Diskurs um rationale oder normative Ordnung‘ in *Sozialtheorie und Soziologie des Wohlfahrtsstaats*, (Wiesbaden: VS Verlag).

DER Standard, ‚Renationalisierung Europas‘, Paul Levandi, 31.8.2015, 17:04, unter: <http://derstandard.at/2000021533080/Renationalisierung-Europas>, zuletzt abgerufen am 5.6.2016.

DIEDRICHS, Udo (2011): ‚Europäische Kommission‘ in Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Eds.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2011*, 1. Auflage 2012, (Baden-Baden: Nomos), S. 81-91.

EASO (2012) *Wir über uns*, Amt für Veröffentlichungen, Europäische Union, Luxemburg, 4 Seiten.

EASO (2014) *Europäisches Büro für Unterstützungsfragen*, Amt für Veröffentlichungen, Europäische Union, unter: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822DEC.pdf>, zuletzt abgerufen am 24.5.2016, 8 Seiten.

EINHEITLICHE Europäische Akte (1996), unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3Axy0027>, zuletzt abgerufen am 8.11.16.

ELSTER, Jon (1984): *Ulysses and the sirens: Studies in rationality and irrationality*.

ERHART, Hans-Georg (2010): ‚Security Governance transnationaler Sicherheitsrisiken: konzeptionelle und praktische Herausforderungen‘ in *Security-Governance in und für Europa. Konzepte, Akteure, Missionen*, 1. Auflage, (Baden-Baden: Nomos), S. 25-50.

EurActive 2015a: ‚Schweden führt wegen Flüchtlingskrise Grenzkontrollen ein‘ vom 11.11.15, unter: <http://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/schweden-fuehrt-wegen-fluechtlingskrise-grenzkontrollen-ein/>, zuletzt abgerufen am 5.6.16.

EurActive 2015b: ‚EU-Flüchtlingsquoten vom Tisch‘ vom 25.6.15, unter: <http://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/eu-fluechtlingsquoten-vom-tisch/>, zuletzt abgerufen am 16.6.16.

EurActive 2015c: ‚EU scheitert vorerst bei der Verteilung von Flüchtlingen‘ vom 10.7.15, unter: <http://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/eu-scheitert-vorerst-bei-verteilung-von-fluechtlingen/>, zuletzt abgerufen am 16.6.16.

EurActive ‘Aufruf - rettet das gemeinsame Europäische Asylsystem’, unter: <http://www.euractiv.de/section/globales-europa/opinion/aufruf-rettet-das-gemeinsame-europaeische-asylsystem/>, zuletzt abgerufen am 23.5.16.

EurActive 2015d: ‘Many Countries say „no“ to immigration quota“ vom 8.6.15, unter: [www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/many-eu-countries-say-no-to-immigration-quotas/](http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/many-eu-countries-say-no-to-immigration-quotas/), zuletzt abgerufen am 15.5.16.

EurActive 2015e: ‘Commission on collision course with member states on migration‘ vom 27.5.15, unter: <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-on-collision-course-with-member-states-on-migration/>, zuletzt abgerufen am 9.6.16.

EurActive 2013: ‘EU ministers discuss burdensharing for syrian-refugees, African Migrants’, vom 9.10.13, unter: <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-ministers-discuss-burdensharing-for-syrian-refugees-african-migrants/>, zuletzt abgerufen am 9.5.16.

EurActive 2016: ‘Drei Gründe für den Brexit-Faktencheck‘, vom 27.5.16 unter: <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/drei-gruende-fuer-den-brexit-im-faktencheck/>, zuletzt abgerufen am 6.7.16.

EUROSTAT - Statistiken über Asyl, unter: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics/de](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/de), zuletzt abgerufen am 06.04.2016.

EUROSTAT - Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2004-14, unter: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum\\_applications\\_%28non-EU%29\\_in\\_the\\_EU-28\\_Member\\_States,\\_2004%E2%80%932014\\_%28thousands%29\\_YB15\\_III-de.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_%28non-EU%29_in_the_EU-28_Member_States,_2004%E2%80%932014_%28thousands%29_YB15_III-de.png), zuletzt abgerufen am 06.04.2016.

Europäische Kommission 2004 - Studie über die Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Migration, S. 13, unter: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/com/com\\_com%282004%290412\\_/com\\_com%282004%290412\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com%282004%290412_/com_com%282004%290412_de.pdf), KOM(2004) 412 endgültig, zuletzt abgerufen am 20.6.16.

Europäische Kommission 2011: (KOM(2011) 835 endgültig), vom 2.12.11, Mitteilung an das Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen.

Europäische Kommission 2015a: COM(2015) 240 Die europäische Migrationsagenda, vom 13.5.15, unter: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-240-DE-F1-1.PDF>, zuletzt abgerufen am 7.7.16., 26 Seiten.

Europäische Kommission 2015b: Communication on the European Agenda on Migration Annex, unter: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf), zuletzt abgerufen am 7.4.16, 4 Seiten.

Europäische Kommission 2015c: COM (2015) 286 final, Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, vom 27.5.15, unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-286-EN-F1-1.PDF>, 19 Seiten.

Europäische Kommission 2015d: Factsheet – Flüchtlingskrise: die europäische Kommission handelt - Fragen und Antworten, Straßburg, vom 9.9.15, unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5597\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_de.htm), zuletzt abgerufen am 18.4.2016, 16 Seiten.

Europäische Kommission 2015e: Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation, vom 22.9.15, unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5698\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_de.htm), zuletzt abgerufen am 18.6.15.

Europäische Kommission i) (2007) (KOM (2007) 301)) Grünbuch über ein Künftiges Gemeinsames europäisches Asylsystem.

Europäische Kommission 2015j: Erste Maßnahmen auf der Grundlage der Europäischen Migrationsagenda: Fragen und Antworten, unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5038\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5038_de.htm), zuletzt abgerufen am 4.11.2016.

Europäische Kommission 2016a: Migration and Home Affairs, unter: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm), zuletzt abgerufen am 12.05.16.

EUR-LEX (2001) (2001/55/EG): Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, vom 20.7.2001, unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33124&from=EN>, zuletzt abgerufen am 11.7.16.

Europäisches Parlament 2015a: Das Politikfeld der Asyl und Migration, unter: [http://www.europarl.de/de/europa\\_und\\_sie/politikfelder\\_a\\_z/migration\\_und\\_asyl.html](http://www.europarl.de/de/europa_und_sie/politikfelder_a_z/migration_und_asyl.html), zuletzt abgerufen am 11.5.16.

Europäisches Parlament 2015b: Legislativbefugnis, unter: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/20150201PVL00004/Legislativbefugnis>, zuletzt abgerufen am 11.5.16.

Europäisches Parlament 2015c: News – MEPs give go-ahead to relocate an additional 120.000 asylum seekers in the EU, vom 17.9.15, unter: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150915IPR93259/MEPs-give-go-ahead-to-relocate-an-additional-120000-asylum-seekers-in-the-EU>, zuletzt abgerufen am 18.6.16.

Europäisches Parlament 2015 d: Asylpolitik unter: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html), zuletzt abgerufen am 17.6.16.

Europäisches Parlament 2015e: (P8\_TA(2015)0306) Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9.9.15, Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0306+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt abgerufen am 22.4.16.

Der Rat der Europäischen Union (2008): European Pact on Immigration and Aylum, 13189/08 ASIM 68, unter: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT>, zuletzt abgerufen am 7.11.2016.

Der Rat der Europäischen Union (2014) - Beschluss des Rates über die Vorkehrungen für die Anwendung der Solidaritätsklausel durch die Union (2014/415/EU), vom 24.6.14, unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0415&from=EN>, vom 1.7.2014, 6 Seiten, zuletzt abgerufen am 3.8.16.

Der Rat der Europäischen Union (1999): (1999/290(JI)) Vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union angenommen-betreffend Projekte und Maßnahmen zur konkreten Unterstützung der Aufnahme und der freiwilligen Rückführung von Flüchtlingen, Vertriebenen und Asylbewerbern einschließlich Soforthilfemaßnahmen für Personen, die Infolge der jüngsten Ereignisse im Kosovo geflüchtet sind, vom 26.4.99,

Der Rat der Europäischen Union (1994): (77773/94) ASIM 124.

Der Rat der Europäischen Union 1995: Entschluss des Rates (OJ No. C 262/1) vom 7.10.95.

Der Rat der Europäischen Union (2000a): Entschluss zur Richtlinie der Europäischen Kommission (RL KOM(2000) 303 endg.)).

Der Rat der Europäischen Union 2000b: Entschluss des Rates zur Etablierung des European Refugee Funds (2000/596/EC), unter: <http://www.statewatch.org/semidoc/assets/files/council/DEC-2000-596.pdf>, 7 S.

Der Rat der Europäischen Union (2015a) (11097/15) Beschluss des Innenminister-Rates über die Aufnahme von Schutzbedürftigen im Rahmen des EU-internen Umsiedlungsmechanismus unter: [www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/07/53/EU\\_75389/imfname\\_10571298.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/07/53/EU_75389/imfname_10571298.pdf).

Der Rat der Europäischen Union (2015), Draft minutes (public) Subject: 3411th meeting of the Council of the European Union (JUSTICE AND HOME AFFAIRS), held in Brussels on 22 September 2015, 13.10.15, 8 S., unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12295-2015-INIT/en/pdf>.

Europäischer Rat (2015a): Der Europäische Rat – Das strategische Organ der Union, Generalsekretariat der Europäischen Rates, Europäische Union, Brüssel, 6 Seiten.

Europäischen Rates (2015b): Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates am 23.4.2015, in Brüssel, unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2015/04/23/>, zuletzt abgerufen am 26.4.16.

Europäischer Rat (2015c) : Politische Prioritäten in der Asyl- und Migrationspolitik, vom 17.10.15

Europäische Union a) Geschichte der Europäischen Union im Jahr 1999, unter der Internetseite der Europäischen Union, unter: [http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/1999/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/1999/index_de.htm), zuletzt abgerufen am 2.4.2016.

Europäische Union b) European Refugee Fund, unter: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index_en.htm), zuletzt abgerufen am 18.6.16.

Europäische Union c) Asylpolitik, unter: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html), zuletzt abgerufen am 16.6.16.

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (2007): *The extraterritorialisation of asylum and the advent of "protection lite"*. DIIS Working Paper No. 2007/2. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

GEHRING Thomas (1998) 'Die Politik des koordinierten Alleingangs. Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union' *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, S. 43-78.

GLAEBNER, Gert-Joachim, & Lorenz, Astrid (2015). (Hrsg.) *Europäisierung der inneren Sicherheit: Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*. (Wiesbaden: Springer-Verlag)

GRABOW, Karsten; Hartleb, Florian (Hrsg.) (2013): *Exposing the Demagogues. Right-wing and National Populist Parties in Europe*, (Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung).

GRAMSCI, Antonio (1991) *Gefängnishefte*. Argument.

GRECH, Omar; WOHLFELD, Monika (2016); Managing Migration in the Mediterranean: Is the EU Failing to Balance State Security, Human Security, and Human Rights? In: *OSCE Yearbook 2015* ) (Baden-Baden: Nomos), S. 309-326.

GUILD, Elspeth (2006): The Europeanisation of Europe's asylum policy. *International Journal of Refugee Law* 18, Nr. 3-4: 630 - 651.

GUSY, Christoph; SCHULTE, Laura (2014): 'Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit' in Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.) *Jahrbuch der Europäischen Integration 2014*, 1. Auflage, S. 229 - 234.

HAAS, Ernst (1958) *The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957*, (Stanford: Stanford University Press).

HAASE, Marianne; JUGL, Jan (2007): 'Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU' in Bundeszentrale für politische Bildung, unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56551/asyl-fluechtlingspolitik>, zuletzt abgerufen am 1.5.16.

Handelsblatt (2015) 'Ungarn sperrt die Grenzen zu', vom 16.10.15, unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/fluechtlingskrise-ungarn-sperrt-die-grenze-zu-kroatien/12459642.html?mobile=false>, zuletzt abgerufen am 5.6.16.

HARDIN, Russell (2013) 'The Free Rider Problem', in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Spring 2013 Edition, Edward N. Zalta (Hg.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/spr2013/entries/free-rider/>.

HARVEY, C. J. (1998): 'The European Regulation of Asylum: Constructing a Model of Regional Solidarity?' *European Public Law*, 4(4), S. 561-592.

HIRSCH, Joachim (1994): 'Politische Form, Institutionen und Staat' in: Esser, Josef; Görg, Christoph; Hirsch, Joachim (Hg.) *Politik, Institutionen und Staat* (Hamburg).

HOEPNER, Martin (2011): Der europäische Gerichtshof als Motor der Integration: eine akteursbezogene Erklärung. In: *Berliner Journal für Soziologie* 22 (2), S. 203-229.

HONDRICH, Karl-Otto, Arzberger-Koch, Claudia (1992): *Solidarität in der modernen Gemeinschaft*, (Frankfurt: Fischer Taschenbuch Verlag).

HOFMANN, Andreas; WESSELS, Wolfgang (2011) 'Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon—ein weiterer Schritt auf der Suche nach Problemlösungsfähigkeit und demokratischer Legitimität' in *Europa—quo vadis?*. (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 15-41.

HUNGER, Uwe; AYBEK, Can; ETTE, Andreas; MICHALOWSKI, Ines (2008) *Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege*, (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften).

HURWITZ, Agnès (2009) *The collective responsibility of states to protect refugees*. (Oxford: Oxford University Press on Demand).

HÜTTMANN, Martin (2013): 'Theorien der Europäischen Integration' in Hüttmann, Martin; Wehling, Hans-Georg (Ed.): *Das Europalexikon*, 2., aktual. Aufl. (Bonn: Dietz).

JUNCKER, Jean-Claude (2015) 5-Punkte-Plan, unter: <http://juncker.epp.eu/node/151>, zuletzt abgerufen am 20.6.16.

JURJE, Flavia; Lavenex, Sandra (2014): Trade Agreements as Venues for Market Power Europe? The Case of Immigration Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(2), 320-336.

KLEPP, Silja (2010): A contested asylum system: the European Union between refugee protection and border control in the Mediterranean Sea. *European Journal of Migration and Law* 12, Nr. 1: 1-21.

KNODT, Michele; Tews, Anne (2014): 'Solidarität in der EU', in *Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.*, Band 81, (Baden-Baden: Nomos).

KAUFMANN, Franz Xaver. (1984): 'Solidarität als Steuerungsform – Erklärungsansätze bei Adam Smith' in Kaufmann, Franz Xaver; Krüsselberg, Hans-Günter (Eds.) *Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith* (Frankfurt/ New York: Campus), S. 158-185.

KAUNERT, Christian; LÉONARD, Sarah (2012): The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective. *Journal of European Public Policy* 19, Nr. 9: 1396 - 1413.

KURIER-Artikel, 'Ungarns Außenminister Szijjarto: "Massenmigration schadet Europa"', 22.2.2016, unter: <http://kurier.at/politik/ausland/ungarns-aussenminister-szijjarto-massenmigration-schadet-europa/182.317.552>, zuletzt abgerufen am 14.6.15.

LAVENEX, Sandra (2001): The Europeanization of refugee policies: normative challenges and institutional legacies. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 39, Nr. 5: 851 - 874.

Lindberg, Leon (1963): *The Political Dynamics of European Economic Integration*, (Stanford: Stanford University Press).

MAYRING, Philip; FENZL, Thomas (2014). 'Qualitative Inhaltsanalyse' in Baur, Nina; Blasius, Jörg (2014): *Handbuch der qualitativen Methoden*, (Wiesbaden: Springer), S. 543-556.

MARCH, James; OLSEN, Johan (1983) 'The new institutionalism: organizational factors in political life' *American political science review*, 78(3), S. 734-749.

MARCH, James; Olsen, JOHAN (1998) *The institutional dynamics of international political orders*. *International organization*, 52(4), S. 943-969.

MIGRATION-INFO 2015: 'EU-Migrationsagenda: Ein Quotensystem für Europa?' unter: <http://www.migration-info.de/artikel/2015-06-11/eu-migrationsagenda-quotensystem-europa>

MORAVCSIK, Andrew (1999) 'A new statecraft? Supranational entrepreneurs and international cooperation' in *International Organization*, 53(2).

MORAVCSIK, Andrew (1993) 'Preferences and Power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist Approach' in *Journal of Common Market Studies*, 31(4), S. 473-524.

MORAVCSIK, Andrew; KATZENSTEIN, Peter (1998) *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, 1, no issue, (Ithaca NY: Cornell University Press).

MITILGAS, Valsamis (2014) 'Solidarity and Trust in the Common European Asylum System' *Comparative Migration Studies*, 2(2), S. 181-202.

MÜLLER-GRAFF, Christian; KAINER, Friedemann (2011) 'Asyl- Einwanderungs- und Visapolitik' in Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2011) *Jahrbuch der Europäischen Integration 2011*, Institut für Europäische Politik, 1. Auflage 2012, (Baden-Baden: Nomos) S. 133-140.

MÜLLER-GRAFF, Christian; REPASI, René (2014) 'Asyl- Einwanderungs- und Visapolitik' in *Jahrbuch der Europäischen Integration 2014*, Institut für Europäische Politik, 1. Auflage 2014, S. 165-174.

NEWSWEEK (2016), „Share the Burden: EU-Leaders call for refugee Reforms“, 22.1.16, unter: <http://europe.newsweek.com/share-burden-eu-leaders-refugee-reforms-davos-dublin-regulation-418171?rm=eu>, zuletzt abgerufen am 7.7.16.

NIEMANN Arne, SCHMITTER, Philippe C. (2010): 'Neofunctionalism' in A. Wiener und T. Diez (Hrsg.) *European Integration Theorie*, (Oxford: Oxford University Press), S. 45-65.

NOLL, Gregor. (2003) 'Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field' *Journal of Refugee Studies*, 16(3), S. 236-252.

OLSON, Mancur; ZECKHAUSER, Richard (1966) 'An economic theory of alliances' *The Review of Economics and Statistics*, S. 266-279.

OLSON, Mancur (1968) *Economics, sociology, and the best of all possible worlds. The Public Interest*, Nr. 12, S. 96.

ORF-Artikel (2015) 'Beim EuGH einklagbar', vom 18.9.15, Autor: Guido Tiefenthaler, unter: <http://orf.at/stories/2300241/2298524/>, zuletzt abgerufen am 11.7.16.

ORF-Artikel (2015) 'EU-Gipfel gegen verpflichtende Quote', vom 26.6.15, unter: <http://orf.at/stories/2286346/>.

OSTROM, Elinor; GARDNER, Roy; WALKER, James (1994): *Rules, games, and common-pool resources*, (Michigan: University of Michigan Press).

OSTROM, Elinor (2009) *Understanding institutional diversity*, (Princeton: Princeton University Press).

OSTROM, Elinor (2015) *Governing the commons*, (Cambridge: Cambridge University Press).

PIES, Ingo; Leschke, Martin (Hrsg.) (1997) *Mancur Olsons Logik kollektiven Handelns*, (Tübingen: Mohr Siebeck)

POULANTZAS, Nicos (2002/1978) *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus*, (VSA: Hamburg).

RESLOW, Natasja (2012): 'The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobilty Partnerships' In: *European Journal of Migration and Law* (14), S. 393-415.

RIEDER, Stefanie (2015): Die Wiederaufnahme von Grenzkontrollen - Schengen als Opfer für "die nationale Sicherheit"? In: Institute for European Integration Research, WP 03/2015.

RINKE, Bernhard (2010) 'Interne Security Governance als Herausforderung für die Europäische Union: Das Beispiel des zivil-militärischen EU-Krisenmanagements' in Erhart, Kahl, Hans-Georg; Martin (Hg.) (2010) *Security Governance in und für Europa. Konzepte, Akteure, Missionen*, (Baden-Baden: Nomos Verlag), S. 91-108.

RIPOLL-SERVENT, Ariadna, and TRAUNER, Florian (2014): Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after 'communitarization'. *Journal of European Public Policy* 21, Nr. 8: 1142 - 1162.

RISSE-KAPPEN, Thomas (1996) 'Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union' in *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, (34)1, S. 53-80.

RÜGER, Carolin (2014, September): Solidarität–ein solides Fundament der Gemeinsamen Außen-und Sicherheitspolitik?. In *Solidarität in der EU* (Nomos: Baden-Baden), S. 241-266.

LIPPERT, Barbara (2014) 'Europäische Nachbarschaftspolitik' in Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.) *Jahrbuch der Europäischen Integration 2014*, S. 281-292.

OECD-Bericht (2006) 'Managing Migration – Are Quotas and Numerical Limits the Solution? - Part II, International Migration Outlook', SOPEMI Ed. 2006, unter: <https://www.oecd.org/migration/mig/38840304.pdf>, zuletzt abgerufen am 9.5.16.

SCHAMMANN, Hannes (2015) 'Rette sich wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus' in *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APUZ 25/2015), unter: <http://www.bpb.de/apuz/208005/fluechtlingspolitik-im-foederalismus>, zuletzt abgerufen am 29.6.16.

SCHUCK, Peter (1997): 'Refugee Burdensharing: A Modest Proposal' *Yale Journal of International Law*, (22) no issue, S. 243-298.

SCHEIDLER, Antje; ULRICH, Ralf; ALSCHER, Stefan (1999) 'Balken: Über 2 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene', *Migration & Bevölkerung – Das Online-Portal zur Migrationsgesellschaft*, 31.05.1999, unter: <http://www.migration-info.de/artikel/1999-05-31/balkan-ueber-zwei-millionen-fluechtlinge-und-vertriebene>, zuletzt abgerufen am 2.4.16.

SIMON, Douglas; RIEMER, Neal (1997) *The New World of Politics. An Introduction to Political Sciences*, 4. Auflage, (Lanham: Rowman & Littlefield).

STEINMEIER, Frank-Walter (2015) Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier beim ZEIT Wirtschaftsforum in Hamburg, 6.11.2015, unter Internetseite des Auswärtigen Amtes, unter: [https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2015/151106\\_Rede\\_ZEIT\\_Wirtschaftsforum.html](https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2015/151106_Rede_ZEIT_Wirtschaftsforum.html).

STEINHILBER, Jochen (2012) 'Der Liberale Intergouvernementalismus – Ein Paradox?' in Bieling, Hans-Jürgen; Lerch, Marika (Hrsg.) *Theorien der europäischen Integration*, (Wiesbaden: Springer), S. 141-164.

SUHRKE, Astri (1998) 'Burden-sharing during Refugee-Emergencies: The logic of Collective Action versus National Action' *Journal of Refugee Studies* 11(4), 396-415.

SELCK, Torsten; VEEN, Tim (2008) *Die politische Ökonomie des EU-Entscheidungsprozesses. Modelle und Anwendungen*, 1. Aufl., (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften).

THE European, 'Regierungsprobleme in der Flüchtlingskrise: Merkel hat die Renationalisierung in Europa entscheidend verstärkt', 25.1.2016, unter: <http://www.theeuropean.de/gesine-schwan/10688-regierungsprobleme-in-der-fluechtlingskrise>, zuletzt abgerufen am 5.6.16.

THIELEMANN, Eiko (2003) 'Between Interests and Norms: Explaining Burden-sharing in the European Union' *Journal of Refugee Studies*, 16(3), S. 253-273.

THIELEMANN, Eiko R. Why asylum policy harmonization undermines refugee burden-sharing. *Eur. J. Migration & L.*, 2004, 6. Jg., S. 47.

THIELEMANN, Eiko R. Symbolic Politics or Effective Burden-sharing? Redistribution, Side-payments and the European Refugee Fund. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2005, 43. Jg., Nr. 4, S. 807-824.

THIELEMANN, Eike (2006): Towards a Common EU Asylum Policy: The Political Economy of Refugee Burden Sharing, unter: [https://www.utexas.edu/cola/european\\_studies/\\_files/PDF/immigration-policy-conference/thielemann.pdf](https://www.utexas.edu/cola/european_studies/_files/PDF/immigration-policy-conference/thielemann.pdf).

THIELEMANN, Eiko R.; WILLIAMS, Richard; BOSWELL, Christina. What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers? 2010.

THIELEMANN, Eike; Armstrong, Carolyn (2013): Understanding European asylum cooperation under the Schengen/Dublin system: a public goods framework. *European Security* 22, Nr. 2: 148 - 164.

THE Guardian vom 10.05.2015: „EU plans migrants quotas forcing states to ‚share‘ burden“, unter: <http://www.theguardian.com/world/2015/may/10/european-commission-migrant-quota-plan-mediterranean-crisis>, zuletzt abgerufen am 9.5.16.

THRÄNHARDT, Dietrich (2003): Der Nationalstaat als migrationspolitischer Akteur. In: *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 8-31.

TÖMMEL, Ingeborg (2014): *Das politische System der EU*, 4. Auflage, (Oldenburg: de gruyter Verlag).

TOSHKOV, Dimiter; DE HAAN, Laura (2013): The Europeanization of asylum policy: an assessment of the EU impact on asylum applications and recognitions rates. *Journal of European Public Policy* 20, Nr. 5: 661 - 683.

TRANOW, Ulf (2007): *Solidarität: soziologische Perspektiven und Konzepte*. (Saarbrücken: Verlag Dr. Müller).

UCARER, Emek (2016): The Area of Freedom and Justice In: Cini, Michelle; Nieves Pérez-Solórzano Borragán (Hrsg.) *European Union Politics*, 5. Auflage, (Oxford: Oxford University Press).

UÇARER, Emek (2006): Burden-shirking, burden-shifting, and burdensharing in the emergent European asylum regime. *International Politics*, 43. Jg., Nr. 2, S. 219-240.

UNHCR 2015a Bericht – Subsidiärer Schutz, unter: [http://www.unhcr.at/fileadmin/user\\_upload/dokumente/07\\_presse/material/Bericht\\_subsidiärer\\_Schutz.pdf](http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/material/Bericht_subsidiärer_Schutz.pdf), zuletzt abgerufen am 20.6.16.

UNHCR 2015b Schriftverkehr, Die Genfer Flüchtlingskonventionen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge: Ihre Bedeutung in der heutigen Zeit, Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen Vertretung in Deutschland, unter: [http://www.unhcr.at/no\\_cache/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html?cid=3109&did=7628&sechash=7c2efcb3](http://www.unhcr.at/no_cache/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html?cid=3109&did=7628&sechash=7c2efcb3), zuletzt abgerufen am 20.6.16.

Volkman, Uwe (2006): Solidaritätsprinzip. In: *Evangelisches Staatslexikon*, Volkswagen Media Service, Stuttgart, 2164-2166.

Vote-Watch Europe (2015) - Abstimmung des Ministerrates zur o.g. Vorschlag am 22.9.2015, unter: <http://www.votewatch.eu/en/term8-proposal-for-a-council-decision-establishing-provisional-measures-in-the-area-of-international-prote.html>, zuletzt abgerufen am 14.05.16.

VRIESS, de Catherine; Hoffmann, Isabel (2016), Grenzsicherung und Reisefreiheit – Was die Bürger von einer europäischen Asyl-, und Migrationspolitik erwarten, In: *eupinions*, Bertelsmann-Stiftung, 2016/1, unter: <http://www.tagesspiegel.de/downloads/12969132/1/bertelsmann.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.6.16.

WEIDENFELD, Werner (2014): Die Bilanz der Europäischen Integration 2014 in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2014, Nomos, 15 - 28.

WESSELS, Wolfgang (2008): Gesetzgebung in der Europäischen Union in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) *Gesetzgebung in Westeuropa und Europäische Union*, VS Verlag, Wiesbaden, 653-684.

ZAUN, Natascha (2015): Why EU asylum standards exceed the lowest common denominator: the role of regulatory expertise in EU decision-making. *Journal of European Public Policy* 2015: 1 - 19.

ZEIT 2015, ‚Flüchtlinge? Nicht bei uns‘, Michael Kokot, 12.5.2015, unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-05/fluechtlinge-tschechien-polen-ungarn>, zuletzt abgerufen am 17.6.16.

ZEIT 2015a, ‚EU-Gipfel: Erzwungene Solidarität‘, 22.9.15, unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-09/fluechtlinge-eu-innenminister-verteilung-kommentar>, zuletzt abgerufen am 17.6.16.

ZEIT 2015b, ‚EU eröffnet Strafverfahren gegen Deutschland‘, 23.9.15, unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-09/asyl-verfahren-eu-kommission>, zuletzt abgerufen am 20.6.16.

ZEIT 2016, ‚Von Solidarität noch keine Spur‘, 17.2.16, unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-02/eu-gipfel-fluechtlinge-tuerkei>, zuletzt abgerufen am 17.6.16.

ZILTENER, Patrick (1999) *Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*, (Münster: Westfälisches Dampfboot).

ZOLL, Rainer (2000) *Was ist Solidarität heute?* (Frankfurt: Suhrkamp).

## 13. Anhang (Kurzprotokoll)

### **Kurzprotokoll zum Vortrag im Haus der Europäischen Union am 10.6.16 über „Central Europe and the Refugee Question: Cooperation instead of Confrontation“**

#### **Teilnehmer:**

Gabi Göbl, Center for EU Enlargement Studies, Central European University Budapest

Christian Kvorning Lassen, EUROPEUM, Prag

Marko Lovec, International Relations Research Centre, University of Ljubljana Milan

Nič, GLOBSEC Policy Institute, Bratislava

Paul Schmidt, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, Wien

#### **Moderation:**

Vedran Dzihic, Österreichisches Institut für Internationale Politik

In einleitenden Worten erzählen die Teilnehmer ihren Hintergrund, die Position des Landes, dass sie am Panel der Zuhörerschaft näher bringen wollen und ihren persönlichen Hintergrund sowie Bezug zum Thema.

Die europäische Migrations- und Asylpolitik ist von vielen Kontroversen aber natürlich auch hin und wieder von Konsens geprägt. Eine Kooperation der Mitgliedstaaten ist beispielweise in der Einigkeit um sichere Grenzen und deren Schutz zu vermerken. Im Gegensatz dazu steht die auf Konfrontationskurs ausgelegte Debatte um einen Lastenteilungsmechanismus der Asylbewerber auf europäischer Ebene. Der zuständige Vize-Präsident Timmermanns wird hierbei zitiert und konstatiert das „lack of solidarity“ in der Europäischen Union.

Der mediale und gesellschaftliche Diskurs hat viele auch gegensätzliche Facetten. So hatte sich in Deutschland lange Zeit insbesondere in der Zivilgesellschaft eine „Willkommenskultur“ breit gemacht und Deutschland hat viel Zivilcourage gezeigt. Allerdings war das nicht überall der Fall und die europäische Union ist in einigen Teilen auch von populistischen, europakritischen bis hin zu xenophoben politischen Diskursen geprägt. In Frankreich, in Großbritannien, in Deutschland und sehr stark in der Slowakei, als auch in Ungarn sind rassistische und ausländerfeindliche Tendenzen im Vormarsch. In Bezug auf die Migrationsdebatte, spielen die vier Visegradstaaten eine wichtige Rolle, da sie einen politischen Block bilden, der von ausländerfeindlichen, protektionistischen und xenophoben politischen als auch gesellschaftlichen Stimmungen geprägt ist.

Betrachten wir das Feld der Asyl- und Migrationspolitik der letzten 2 Jahre genauer so sehen wir das es ein Spielfeld, das von „self-obession“ der Länder, gegenseitigem „blaming und shaming“, „fears“ als auch Fragen nach dem „cultural bias“ und Fragen nach „identity“ gezeichnet ist. Was wenig stattgefunden hat, ist den Panelisten nach, war einen Weg der gemeinsamen Kooperation zu beschreiten.

Neben den bereits erwähnten Problemfeldern ist eine These der Panelisten, dass wir zwar alle europäische Nachbarn sind, aber es trotzdem kaum Kommunikation zwischen diesen untereinander gibt. Uns trennen nur wenige hundert Kilometer von Budapest, Prag, Ljublijana, etc. und trotzdem herrscht wenig gesellschaftliche oder medial Kommunikation? „Oder wissen wir, was in Prag vor sich geht?“

Eine zweite innenpolitisch, als auch außenpolitische Feststellung des Panels war, dass Österreich dabei ist die Führung in der Migrationskrise zu übernehmen. So lud Österreich die zuständigen Minister als auch die krisenbelafteten Parteien an einen gemeinsamen Tisch und richtete mehrere Krisen-Gipfel in der vergangen Zeit ein (z. B. in Valdetta).

Die Union hat eigentlich viele Verbindungen untereinander aufzuweisen. Nun bleibt die Frage im Raum: Warum verhalten sie die Mitgliedstaaten trotzdem so unterschiedlich? Und was sind ihre Motive? Um dies heraus zu finden, hat der policy-advisor Paul Schmidt<sup>14</sup> ein Projekt ins Leben gerufen, dass weniger auf politischem Level, sondern eher auf zivilgesellschaftlichem Level die Kooperation der Mitgliedstaaten untersucht. Insgesamt fünf Staaten haben sich in diesem Projekt zusammengeschlossen und einen gemeinsamen Vorschlag zu mehr Kooperation und Effizienz ausgearbeitet, was dann bald den Entscheidungsträgern vorgelegt werden soll. Das Hauptziel ist eigentlich längerfristig ein gemeinsames, funktionierendes Recht in diesem Bereich zu etablieren.

### **Die slowenische Position**

Nacheinander stellten sich die anwesenden Visegrád-Staaten vor. Slowenien begann und stellte fest, dass ab 2015 eine kritische Einstellung gegenüber Flüchtlingen vorherrschte. War vorher die Gesellschaft noch pro-Asyl eingestellt gewesen so kamen bei Zuspitzung der Krise und mehr Zufluss der Flüchtlinge auch immer mehr kritische Stimmen aus der Bevölkerung hinzu. Ein „shift“ in der „public opinion“ fand statt und ging einher mit „fear“ und einem fast schon „hysterical“ Ausmaß. Woran lag das? Der

---

<sup>14</sup> ÖEGFE, unter: <http://www.oegfe.at/>.

Panelist aus der Slowakei erklärt hierzu zwei mögliche Gründe: 1) die nationale Regierung war von Grund auf überfordert, was mit einer solchen Situation zu tun sei (administrativ, technisch, ressourcenabhängig, personell, etc.) Zu diesem Zeitpunkt kamen 12.000 Menschen jeden Tag über die Grenze. Die slowakische Polizei besteht aus 6.000 Mann. 2) Die nördlicher gelegenen Länder der EU schlossen ihre Grenzen bzw. kehrten zur Grenzkontrollen zurück, was wiederum die Slowakei in Bedrängnis brachte. Schließt Österreich seine Grenzen, wird die Slowakei von Menschen überrannt.

Als Folge des Dilemmas fingen die einzelnen Visegrád-Staaten an Zäune aus dem Boden zu stampfen, wie z. B. Ungarn und die Slowakei. Stets wird jegliche Art von Zaunbau auf das Schärfste kritisiert.

### **Die Tschechische Position**

Das Land Tschechien hat zwar wenige MigrantenInnen zu verzeichnen, aber umso mehr Ablehnung gegenüber diesen ist im Land zu finden. Insbesondere gegenüber Ausländern aus den MENA-Staaten. Im Oktober 2015 war der öffentliche Diskurs noch stark von einem Anti-Refugee Narrativ geprägt. Die nationale Regierung wollte wenn möglich gar keine Flüchtlinge mehr aufnehmen. Flüchtlinge aus der Ukraine waren jedoch noch akzeptabel, zumal diese noch aus einem ähnlichen Kulturraum kommen. Tschechien an sich hat wohl noch die „moderateste“ Regierung vom Ost-Block bzw. dem Visegrád-Block. An einem vorherigen Gipfel war die Ansprache des tschechischen Premiers noch die zurückhaltendes und er warnte vor zu viel Fragmentierung innerhalb der EU (zum Vergleich: die Rhetorik von Ungarn und Slowenien). Der Tscheche aus dem Panel weist jedoch auch auf Disparitäten im eigenen Land hin. Innerhalb Tschechiens gibt es auch einen „power struggle“, so ist der Premierminister (Swobotka) Flüchtlingen prinzipiell aufgeschlossen, der Innenminister jedoch überhaupt nicht. Dies wirkt sich natürlich auch auf die Europapolitik eines jeden Landes aus. Auch die Medien sind vor Korruption, Beeinflussung und Manipulation nicht sicher. Die Medien werden dazu „angehalten“ schlecht über Flüchtlinge zu berichten. In Tschechien herrscht, laut dem Panelisten, Alarmstufe rot, die Anti-Flüchtlingsrhetorik in den Griff zu kriegen, denn sonst wird Tschechien immer mehr wie seinen ur-konservativen Nachbarn werden. Zu den Aufgaben gehören seiner Meinung nach also die Kreation eines „counter-narratives“, Erweiterung von Kapazitäten und cross-border-networks.

**Zu den Visegrad-Staaten und ihren Motiven: auf die Frage ob, Tschechien opt-outen würde?**

Der Panelist spricht sich gegen diese Möglichkeit aus. Für die Visegrad-Staaten herrscht ein klares Interesse vor, mit einer gemeinsamen Stimme und Position zu sprechen. Sie „fühlen sich auf einmal wichtig“ und merken, dass ihre Stimme Gewicht hat. „Inferior“: sie haben neuen Einfluss und neue „power“ die EU nach ihren Vorstellungen zu „formen“. Es wird auch immer wieder der Hinweis gebracht, dass die Flüchtlingskrise oft instrumentalisiert wird von den nationalen Regierungen um co-electors wieder anzuheizen. Laut dem Panelisten war der Widerstand gegen die Quote „pro-forma“ und eigentlich hätte man sogar ohne Kommissionsbeschluss dafür gestimmt.

„Persons are important, not the abstract numbers.“ Paul Schmitt

“The end is the beginning of a new.”

**Bezüglich der ungarischen Position**

In Ungarn herrscht ein ganz klarer Anti-Flüchtlings-Konsens. Es ist einfach ein „strukturelles“ Phänomen. Orban startete eine deliberative politische Kampagne. Die Regierung merkte, dass sie an Rückhalt verlor. Auch durch Xenophobia werden die co-electors wieder aktiviert und ins Boot geholt. Orban ist dabei ein oligarchisches System zu etablieren bzw. eine „illiberal democracy“. Die Kampagne war eigentlich der Startschuss allen „Übels“. In Ungarn gibt es auch kein checks & balances System, also auch kein politisches Gleichgewicht.

**Bezüglich der slowakischen Position**

„So nah und so verschieden.“ Das Hauptproblem ist laut dem Panelisten, die Wahrnehmung der Krise. Nichtsdestotrotz ist „cooperation minuscule“. Doch auch private Institutionen bieten Plätze an, so z. B. ein Kirchenverband in der Slowakei und stellte 2.000 Plätze für christliche Flüchtlinge zur Verfügung.

**Der Faktor der Zeit „timing issue“**

Auch der Faktor der Zeit spielt eine Rolle. Sind bald Wahlen oder Vor-Wahlen? Wer hat die Ratspräsidentschaft inne oder andere Vorsitze (Hinweis: der Präsident kann die politischen Richtungen und Themen doch leicht mitbestimmen).

Zur Frage: Warum hat sich Tschechien über das Abstimmungsverfahren zur Migrationsquote beschwert (es war ein qualifizierter Mehrheitsentscheid, kein Einstimmigkeitsentscheid).

Im Frühjahr wurde das QMV angewandt, um eine Entscheidung möglich zu machen. Das QMV wurde im Vertrag von Lissabon eingeführt. Das Ziel in der Frühlings-Abstimmung war es, eine Migrationsquote durchzukriegen. Merkel und der frühere Prime-Minister übten Druck auf Juncker aus, das QMV bei der Abstimmung zu verwenden. Die Visegráds wurden letztendlich überstimmt und weigern sich aber trotzdem den Entschluss und die Verteilung zu akzeptieren.

Bei dem ganze hin und her mit dem Abstimmungsverfahren und letztendlich auch mit der Wahl um QMV, um eine bestimmte policy-Präferenz durchzukriegen wurde die Frage nach der eigentlichen nationalstaatlichen Souveränität in der EU laut.