DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Bräuninger, Dieter

Book

Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems : ein schwieriges Unterfangen

Provided in Cooperation with:
Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main

Reference: Bräuninger, Dieter (2018). Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems : ein schwieriges Unterfangen. Frankfurt, Main : DB Research.

This Version is available at:
http://hdl.handle.net/11159/2822

Kontakt/Contact
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: *rights[at]zbw.eu*
https://www.zbw.eu/econis-archiv/

Standard-Nutzungsbedingungen:
Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

https://zbw.eu/econis-archiv/termsofuse

Terms of use:
This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Deutsche Bank
Research

EU-Monitor
Europäische Integration

Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Ein schwieriges Unterfangen

12. April 2018

Autor
Dieter Bräuninger
+49 69 910-31708@db.com

Editor
Barbara Böttcher

Deutsche Bank AG
Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management
Stefan Schneider

In Brüssel stehen wichtige Entscheidungen über neue Regeln für die Aufnahme, die Verteilung und hinsichtlich der Rechte von Flüchtlingen in der EU an. Auslöser der angestrebten Reformen waren Schwachstellen im derzeitigen Regelwerk, die im Gefolge der Flüchtlingskrise zutage traten: eine ungleichmäßige Verteilung der Verantwortlichkeiten für Asylverfahren und umfangreiche irreguläre Wanderungen innerhalb der EU.

Obgleich sich die Zahl der Asylsuchenden in der EU 2017 gegenüber den Höchstständen der Vorjahre auf rd. 0,65 Mio. nahezu halbiert hat, geht es um brisante, umstrittene Themen. Der Streit könnte die bestehenden Divergenzen zwischen den mittel- und den westeuropäischen Mitgliedstaaten verstärken. Aber weithin in der EU sehen Bürger Einwanderung aus Drittstaaten negativ. So gilt die Flüchtlingskrise als eine Ursache für Erfolge populistischer Parteien in verschiedenen Mitgliedstaaten. Deswegen dürften die nach außen gerichteten Elemente der EU-Asylpolitik, der Grenzschutz, die Unterstützung von Herkunfts- und Transitländern sowie die Öffnung legaler Wege in die EU, weiter Bedeutung gewinnen.

2016 hatten 30% der 1,02 Mio. im Eurodac-(Fingerabdruck-)System erfassten Asylbewerber bereits zuvor einen Asylantrag in einem anderen EU-Land gestellt. Die Sekundärmigration veranlasste mehrere Mitgliedstaaten Grenzkontrollen einzuführen, die teilweise bis heute den freien Verkehr von Personen und Waren im Binnenmarkt beeinträchtigen.

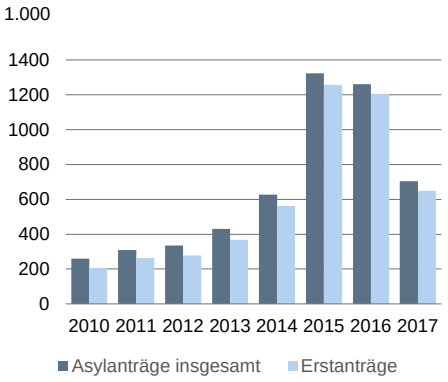
Deswegen initiierte die Europäische Kommission 2016 die jetzt zu Entscheidung anstehenden Reformen der beiden Säulen des internen Teils der EU-Asylpolitik: 1. die Einführung eines tragfähigen, fairen Dublin-Systems und 2. besser harmonisierte Standards bei Asylverfahren und der Versorgung Schutzsuchender, die darauf zielen, Möglichkeiten und Anreize für Sekundärmigration zu reduzieren.

Indes stockt die Reform des Dublin-Verfahrens, weil mehrere Mitgliedstaaten den geplanten Korrekturmechanismus für „eine gerechtere Aufteilung der Verantwortlichkeiten“ strikt ablehnen. Dieser Mechanismus, der die verpflichtende Aufnahme von Schutzsuchenden nach einem Quotensystem vorsieht, soll greifen, wenn sich Mitgliedstaaten einer „unverhältnismäßig hohen Zahl von Asylbewerbern“ gegenübersehen. Alternativ sollen Mitgliedstaaten einen Solidarbeitrag entrichten können oder weniger (Förder-)Mittel aus dem EU-Budget erhalten. Besonders die letztere Option hat im Vorfeld der aktuellen Verhandlungen für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) bereits zu erheblichen Konflikten geführt.

Günstigere Perspektiven für eine Einigung bestehen hinsichtlich der Harmonisierung der Asylverfahren und Aufnahmebedingungen. So wäre es nicht überraschend, wenn sich die Beteiligten vorerst darauf konzentrieren würden, die dafür relevanten Richtlinien zu überarbeiten und die Kompetenzen von Eurodac und v.a. des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) zu erweitern. Freilich hat die Frage der (Erst-)Verteilung der Schutzsuchenden das Potenzial, jederzeit wieder auf die Agenda der EU zurückzukehren.

Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

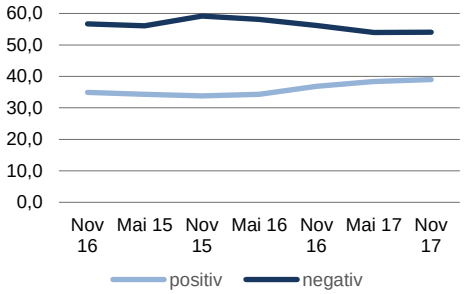
Asylanträge: deutlicher Rückgang gg. Höchstständen 1



Quelle: Eurostat

Zuwanderung aus Drittstaaten in EU nicht populär 2

Gefühl der Bürger in der EU hinsichtl. Einwanderung von außerhalb der EU, % der Befragten



Quelle: Europäische Kommission: Eurobarometer

Artikel 78 Absatz 1 EUAV 3

1) Die Union entwickelt eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll. Diese Politik muss mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen.

Zweieinhalb Jahre nach dem Höhepunkt der jüngsten Flüchtlingskrise stehen in Brüssel wichtige Entscheidungen über neue Regeln für die Aufnahme und Verteilung sowie hinsichtlich der (Schutz-)Rechte von Flüchtlingen in der EU an. Obgleich sich die Zahl der Asylsuchenden in der EU im vergangenen Jahr gegenüber den Höchstständen von 1,26 Mio. und 1,21 Mio. (Erstanträge) in den Jahren 2015 und 2016 auf rd. 0,65 Mio. nahezu halbiert hat, geht es um eines der brisantesten Themen auf der Brüsseler Agenda.[1] Viele der anstehenden Entscheidungen sind unter den Partnerländern umstritten. Der anhaltende Streit könnte zu einer nachhaltigen Belastungsprobe für die EU werden und besonders die ohnehin bestehenden Divergenzen zwischen den mittel- und den westeuropäischen Mitgliedstaaten verstärken. Aber weithin in der EU sehen die Bürger Einwanderung aus Drittstaaten überwiegend negativ. Zudem gilt die Flüchtlingskrise als eine der Ursachen für die Erfolge populistischer Parteien in verschiedenen Mitgliedstaaten, etwa in Italien.

Freilich handelt es sich bei den Zuwanderern (asyl-)rechtlich um keine homogene Gruppe. Neben Personen auf Suche nach Schutz wanderten auch viele Personen aus wirtschaftlichen Gründen aus Drittstaaten zu. Hier zu differenzieren ist in der Praxis nicht einfach, wie zahlreiche Klagen gegen Entscheidungen von Asylbehörden zeigen. Aber selbst bei jenen, die schutzberechtigt sind, bleibt prinzipiell zunächst offen, ob es sich um dauerhafte Zuwanderung handelt. Generell hat sich die Aufgabe der Integration als herausfordernder erwiesen als zunächst erwartet.

Maßnahmen im Asylbereich wurden mit den Verträgen von Amsterdam (1999) und von Lissabon (2007) in die gemeinsame Politik überführt. Konkrete Rechtsgrundlagen bilden Artikel 67 (2) und Artikel 78 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (EUAV) (siehe Box). Artikel 78 benennt die verschiedenen Arten des relevanten Schutzes und räumt der EU Regelungsbefugnisse für ein umfassendes gemeinsames Asylsystem ein. EU-Beschlüsse zu Asylfragen erfolgen (seit 2005) gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, d.h. in Parlament und Rat mit qualifizierter Mehrheit.

Hintergrund der aktuellen Debatten und Anlass für die Neuregelung sind die während der Flüchtlingskrise zutage getretenen Schwächen des derzeitigen Regelwerkes, das in wesentlichen Teilen in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts etabliert wurde. Im Zentrum steht die Dublin III-Verordnung.[2] Dieser Verordnung zufolge sind grundsätzlich die Länder, in denen Flüchtlinge erstmalig die EU betreten, für das Asylverfahren zuständig. Diese Regelung passt offenkundig nicht für eine Zeit erhöhten Migrationsdrucks. Sie impliziert das Risiko wiederholter oder gar permanenter hoher Belastung von Ländern an den Außengrenzen der EU, die nach geltenden Regeln grundsätzlich für die Verfahren zuständig sind.

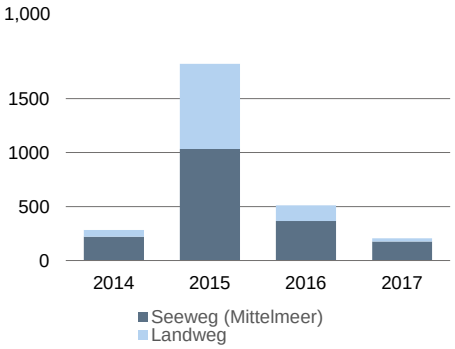
Überforderung von Aufnahmeländern

Die betroffenen Länder sind mit erheblichen Kosten für die Erfassung, Unterbringung und Betreuung, etwa die Gesundheitsversorgung, der Neuankömmlinge konfrontiert. Fehlende finanzielle Mittel und/oder unzureichende Kapazitäten können in dieser Lage dazu führen, dass die zuständigen nationalen Behörden diese Aufgaben nur unzureichend wahrnehmen (können). Offene Stellen bei der Aufgabenerfüllung in diesen Bereichen sind problematisch. Einzelne

[1] Die Zahl der irregulär in die EU eingereisten Migranten hat sich nach Angaben der Grenzschutz-agentur Frontex noch dramatischer entwickelt. Danach kamen 2015 rd. 1,8 Mio. Personen irregulär in die EU. Im vergangenen Jahr waren es noch knapp 205.000 Personen, nach rd. 511.000 im Jahr 2016. Die großen Abweichungen von der Asylstatistik resultieren v.a. daraus, dass viele dieser Personen einen Asylantrag erst mit zeitlicher Verzögerung stellen (können).

[2] Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Dublin III-Verordnung) vom 26. Juni 2013.

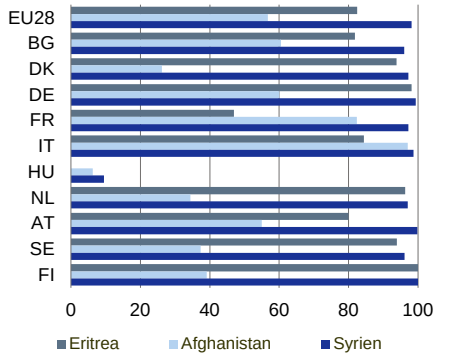
Irreguläre Grenzübertritte an EU-Außengrenzen nach Ankunftswegen 4



Quelle: Frontex

Anerkennungsquoten nach Herkunftsländern in den Mitgliedstaaten 5

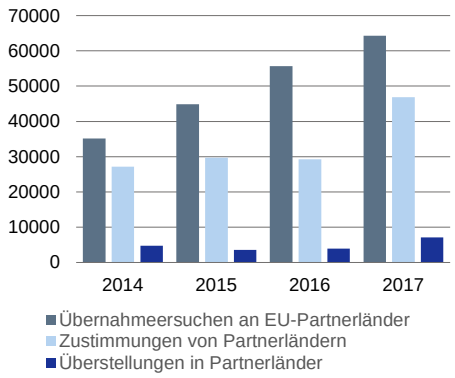
Positive Entscheidungen über Asylanträge in % aller erstinstanzlichen Entscheidungen, 2016



Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

Viele Übernahmeersuchen Deutschlands erfolglos 6

Anzahl



Quellen: BAMF, Bundesregierung, Deutsche Bank

Länder können dadurch in Widerspruch zu (humanitären) Vorgaben der EU geraten, wie sie die einschlägigen EU-Richtlinien festlegen.[3] Zudem können Unterschiede bei der Versorgung – einschließlich von Sozialleistungen – dazu beitragen, dass viele Asylsuchende auf ungeordnete Weise in andere Länder weiterreisen.

Unterschiedliche Anerkennungsquoten

Neben der Überforderung betroffener Länder an den EU-Außengrenzen haben sich in den vergangenen Jahren weitere Schwächen im System der europäischen Asyl- und Migrationspolitik offenbart. So haben die EU-Länder Standards bei der Anerkennung von Flüchtlingen, die in verschiedenen Richtlinien und Verordnungen definiert sind, nicht einheitlich ausgelegt. Das zeigen deutlich unterschiedliche Anerkennungsquoten. So wurden 2016 von den Anträgen auf Schutz (Flüchtlinge i.e.S. sowie subsidiärer Schutz) in Ungarn und Polen nur 8,4% bzw. rd. 12% positiv beschieden. Hingegen lag die entsprechende Schutzquote in Deutschland bei knapp 69% und in den Niederlanden sogar über 72% (Durchschnitt der EU-28: 60,8%).

Diese Unterschiede dürften zwar teilweise durch jeweils unterschiedliche Herkunftsländer der Flüchtlinge bedingt sein. Jedoch zeigt sich bei den spezifischen Anerkennungsquoten nach Herkunftsländern ebenfalls eine breite Streuung. Sie reicht bei Personen aus Eritrea von 47% in Frankreich bis nahe 100% etwa in Deutschland und Finnland. Bei Personen aus Afghanistan ist die Spannweite mit weniger als 10% in Ungarn bzw. rd. ein Drittel in den Niederlanden und fast 100% in Italien (Deutschland u. EU-Durchschnitt je rd. 60%) ebenfalls erheblich. Die unterschiedliche Anerkennungspraxis schafft zusätzliche Anreize für Binnenwanderungen, nämlich das sogenannte Asylshopping. Flüchtlinge zieht es tendenziell dorthin, wo sie die größten Chancen auf Anerkennung haben.

Freilich sieht die Dublin III-Verordnung ausdrücklich Rückführungen in die Länder vor, in denen die Flüchtlinge erstmalig die EU betreten haben. In der Praxis finden solche Rückführungen aber nur in begrenztem Umfang statt. Das liegt nicht nur an der ohnehin bestehenden hohen Belastung dieser Länder. Es scheitert nicht selten auch daran, dass die betroffenen Personen nicht (mehr) zurückgeführt werden können, weil die dafür vorgesehenen Fristen abgelaufen sind. So muss das Aufenthaltsland das Gesuch auf Rücknahme "so bald wie möglich, auf jeden Fall aber innerhalb von drei Monaten“ nachdem der Schutzsuchende einen Asylantrag gestellt hat, an den anderen (ursprünglich zuständigen) Mitgliedstaat richten. (Im Fall einer Wieder-Erfassung im Eurodac-System (European dactyloscopy database), über das Fingerabdrücke von Schutzsuchenden erfasst und verglichen werden, sind es zwei Monate.) Zudem muss die Überstellung innerhalb von sechs Monaten nach der Annahme des Aufnahmegesuches erfolgen.

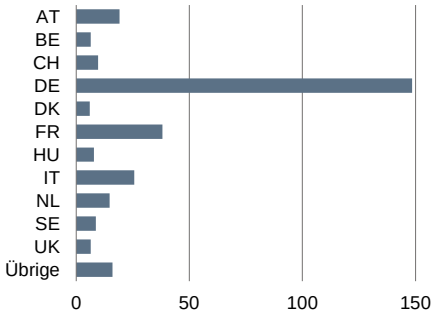
Deutschland initiierte 2017 64.267 Dublin-Ersuchen; tatsächlich überstellt wurden aber nur 7.102 Personen. Das entspricht rd. 11% (2016: 7%). Bezogen auf die Zustimmungen angefragter EU-Staaten zur Rückübernahme (46.873 Fälle) ergibt sich die sogenannte Überstellungsquote. Sie betrug 15,2% (2016: 13,6%).

[3] Neben der Dublin III-Verordnung relevant sind insbesondere die Richtlinie 2013/33/EU zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Aufnahmerichtlinie) vom 26. Juni 2013; die Richtlinie 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes ((Asyl-)Verfahrensrichtlinie) sowie die Richtlinie 2011/95/EU über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie) vom 13. Dezember 2011.

Sekundärmigration und Asylshopping erheblich

Umfangreiche Binnenwanderungen von Asylbewerbern, 2016 — 7

Bei Eurodac erfasste Asylbewerber, die zuvor bereits in anderem Land Asyl beantragten, 1.000



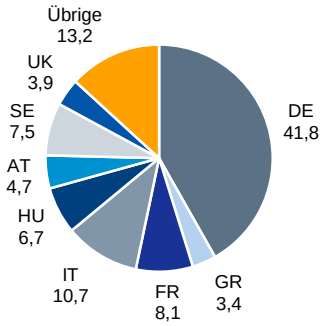
Quelle: Eurodac

Die aus Fehlanreizen sowie unterschiedlicher Praxis der Interpretation und Umsetzung einschlägiger EU-Richtlinien resultierende Migration innerhalb der EU hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Eurodac-Daten zufolge hatten 2016 30% der 1,02 Mio. im System erfassten Asylbewerber bereits zuvor einen Asylantrag in einem anderen EU-Land gestellt. 2015 betrug dieser Anteil 22% (2014: 27%). In Frankreich schätzt das Innenministerium für 2017 sogar, dass etwa die Hälfte der rd. 100.000 Asylbewerber dort bereits in einem Partnerland registriert wurden (FAZ v. 20.02.2018). Ein ähnliches Bild zeigt sich bei Personen, die in der EU als illegal anwesend erfasst wurden. 2016 hatte rd. die Hälfte dieser 253.000 Personen ebenfalls bereits zuvor Asyl in einem anderen Mitgliedstaat beantragt. 2014 und 2015 waren es erst 36% bzw. und 31%.

Deutschland als Hauptaufnahmeland

Deutschland Hauptzielland Asylsuchender — 8

Anteil an allen Asylerstanträgen im Zeitraum 2014 bis 2017, %

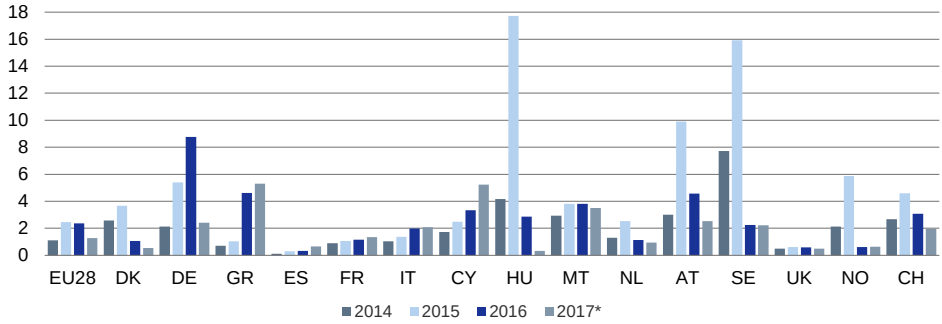


Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

Gemessen an der Zahl der Asylerstanträge hat sich eine unausgewogene Verteilung der Flüchtlinge in der EU eingestellt. Von den insgesamt knapp 3,7 Mio. Asylerstanträgen, die in den vergangenen vier Jahren in der EU insgesamt gestellt wurden, entfielen auf Deutschland 42%, auf Italien 11%, auf Frankreich 8% und Schweden 7,5%, hingegen etwa auf Polen nur knapp 1%. Auch gemessen an der Bevölkerungszahl ergibt sich eine schiefe Verteilung. Während Deutschland 2015 und 2016 5,4 bzw. 8,8 Asylerstanträge pro 1.000 Einwohner registrierte, waren es in Frankreich nur jeweils rd. 1,1 und in Großbritannien nur rd. 0,6.

Ungleiche Verteilung der Verantwortlichkeiten für Asylverfahren — 9

Asylerstanträge pro 1.000 Einwohner



* 2017 Bevölkerungsstand 1. Januar, sonst Jahresdurchschnitte

Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

Mit Blick auf Deutschland ist indes anzumerken, dass die hohe Zahl der im Herbst 2015 nach Deutschland zugewanderten Flüchtlinge nicht als Sekundärmigration zu werten ist. Angesichts der damaligen kritischen Situation in Ungarn und anderen Mitgliedstaaten hatte Deutschland seine Grenzen für Flüchtlinge geöffnet.[4] Wie aus einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom Juni 2017 abzuleiten ist, konnte sich die Bundesregierung damals zurecht auf das sogenannte Selbsteintrittsrecht der Ermessensklauseln der Dublin III-Verordnung (Artikel 17 Abs. 1) berufen und dementsprechend als zuständig agieren.

[4] Grote, Janne (2018). Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen, hrsg. vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Problematische Grenzkontrollen im Schengenraum

Die Migration innerhalb der EU hat nicht nur zu einer unausgewogenen, regelwidrigen Verteilung der Flüchtlinge beigetragen, sondern auch die Einführung von Grenzkontrollen ausgelöst. Die Abkehr vom Prinzip offener Grenzen begann im Herbst 2015. Zunächst verschärften Ungarn und andere südosteuropäische Länder Grenzkontrollen gegenüber Partnerländern. Im Oktober 2015 führten dann Deutschland und Österreich Kontrollen im Schengenraum ein. Einige Wochen später bzw. Anfang 2016 folgten Schweden, Norwegen und Dänemark.

Die Kontrollen und die entsprechenden Behinderungen des freien Verkehrs von Personen und Waren bestehen bis heute. Zwar hatten die genannten Länder die EU-rechtlichen Möglichkeiten für die Aufrechterhaltung der Kontrollen im November 2017 bzw. zu Jahresende nach dreimaliger Verlängerung der Halbjahresfrist grundsätzlich ausgeschöpft. Allerdings war die Kommission bereit, eine weitere Verlängerung bis Mai 2018 zu akzeptieren, sofern die Kontrollen der Abwehr terroristischer Gefahren dienen. Zu diesem Zweck führt Frankreich seit November 2015 Kontrollen durch.

Ob die Grenzkontrollen danach – wie etwa von Deutschland und Österreich gewünscht – weitergeführt werden können, ist derzeit noch offen. Allerdings hat die Europäische Kommission im September einen Vorschlag präsentiert, demzufolge bei Terrorgefahr Kontrollen bis zu drei Jahre lang aufrechterhalten werden können. Allerdings sollen strengere Auflagen dafür sorgen, dass dies nur in Ausnahmefällen geschieht.

Vielfältige Unterstützung für Italien und Griechenland

Auf die Flüchtlingskrise hat die EU mit vielfältigen Maßnahmen reagiert. Dabei standen zunächst Hilfen für betroffene Länder mit Außengrenzen, insbesondere Griechenland und Italien, die verstärkte Sicherung der Außengrenzen sowie die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern einschließlich der Schaffung legaler Migrationswege (Resettlement) im Fokus.

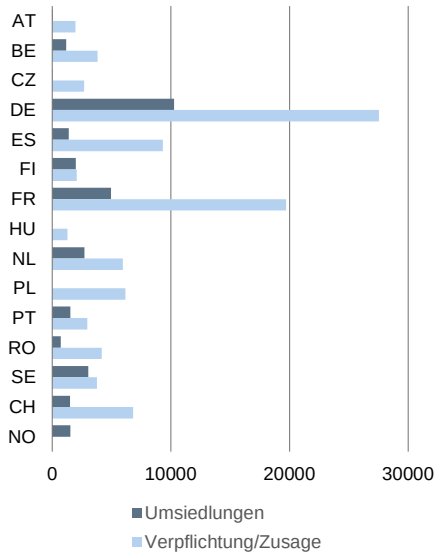
Die Unterstützung der Partnerländer an den Außengrenzen umfasst im Wesentlichen drei Bereiche: (i) administrative und personelle Unterstützung bei Registrierung und Aufnahme der Flüchtlinge, (ii) finanzielle Hilfen und (iii) das inzwischen weitgehend beendete Umsiedlungsprogramm (Relocation).

Operative Unterstützung erhalten die Länder bei der Grenzsicherung und etwa durch Einrichtung von Hotspots. In diesen Zentren arbeiten Mitarbeiter von EU-Agenturen wie der Grenzagentur (Frontex) mit lokalen Behörden zusammen, um dabei zu helfen, ankommende Flüchtlinge zu identifizieren, zu registrieren und ihre Fingerabdrücke zu nehmen. Bei der Grenzsicherung werden die Länder durch Einsatzkräfte und Ausrüstung unterstützt. Auf See geht es dabei v.a. auch darum, Leben zu retten. Derzeit sind rd. 2.000 von der EU entsandte Beamte in den südlichen und südöstlichen Ländern mit Außengrenzen tätig, darunter rd. 600 in Italien und 1.100 in Griechenland.

Finanzielle Mittel gewährt die EU v.a. über den primär zur Unterstützung längerfristiger Projekte ausgelegten Fonds für Asyl, Migration und Integration (AMIF) sowie den Fonds für Innere Sicherheit (Internal Security Fund, ISF). Gemäß aktuellem mehrjährigen Haushaltsplan für 2014 bis 2020 sollen Italien daraus insgesamt EUR 634 Mio. und Griechenland EUR 561 Mio. zufließen. Angesichts der Flüchtlingskrise wurden diese Mittel inzwischen durch Notfallhilfen um EUR 189 Mio. bzw. 385 Mio. aufgestockt. Weitere Mittel stellt die EU als Soforthilfe für nationale Behörden und v.a. für internationale Organisationen (z.B. UNHCR) bereit, die in diesen Ländern humanitäre Hilfe leisten. Unter dem Strich hat Griechenland bislang rd. EUR 1,5 Mrd. zur Bewältigung der Flüchtlingskrise und für

EU-Programme Umsiedlungen aus Italien und Griechenland 10

Im Rahmen der EU-Programme jeweils insgesamt aufgenommene Schutzbedürftige aus GR u. IT*



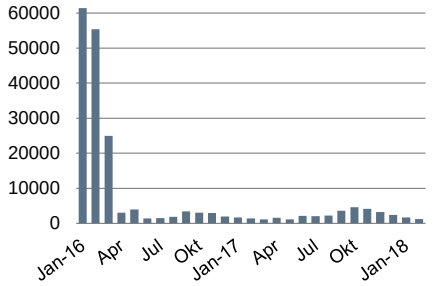
* Stand Anfang März 2018

Quellen::Europäische Kommission, DB Research

den Grenzschutz erhalten. Insgesamt sieht der Kommissions-Vorschlag für das EU-Budget 2015-2018 für Maßnahmen innerhalb der EU Mittel von EUR 9,6 Mrd. vor (darunter EUR 1,4 Mrd. für die oben genannten Agenturen).

Im Rahmen der Umsiedlungsprogramme wurden bis Anfang März 12.000 Schutzbedürftige aus Italien und rd. 22.000 aus Griechenland in Partnerländer umgesiedelt.[5] Die Programme waren von Beginn an umstritten. Gleichwohl verabschiedete der Rat die Beschlüsse mit der erforderlichen Mehrheit. Ungarn, Polen, Tschechien und die Slowakei lehnten jedoch eine Teilnahme ab. Gegen die drei erstgenannten Länder hat die Kommission deswegen Vertragsverletzungsverfahren initiiert und im Dezember Klage beim Europäischen Gerichtshof eingereicht. Die Slowakei entzog sich dem durch Aufnahme einer kleinen Zahl (16) Schutzsuchender.

Neu ankommende Flüchtlinge auf den griechischen Inseln 11



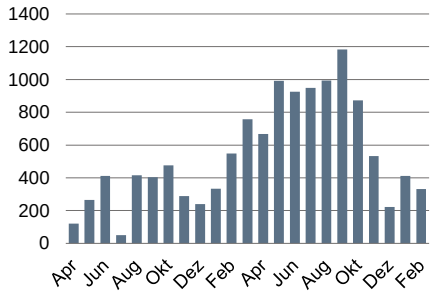
Quelle: Europäische Kommission

EU-Türkei-Abkommen: ein „game changer“

Neben der Schließung der Grenzen entlang der Balkan-Route hat vor allem das EU-Türkei-Abkommen vom März 2016 zur Entspannung der Lage im östlichen Mittelmeer beigetragen. Die Zahl der Flüchtlinge dort ist von durchschnittlich rd. 140.000 pro Monat im Herbst 2015 auf monatlich knapp 2.600 im vergangenen Jahr gefallen. Ebenso ging die Zahl der Todesfälle im Ägäischen Meer deutlich zurück. Die EU-Kommission spricht hier sogar von einem Regime-Wechsel („game changer“). Ein Kernelement des Abkommens ist der sogenannte 1:1-Mechanismus. Dazu vereinbarten die Vertragspartner, dass grundsätzlich alle ab dem 20. März 2016 irregulär auf die griechischen Inseln eingereiste, nicht asylberechtigte Drittstaatsangehörige in die Türkei abgeschoben werden können. Im Gegenzug verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, für jede betroffene Person eine schutzbedürftige syrische Person aus der Türkei aufzunehmen.

Neuansiedlungen aus der Türkei 12

Monatliche Neuansiedlungen seit Inkrafttreten des EU-Türkei-Abkommens vom 18. März 2016



Quelle: Europäische Kommission

Zudem sieht das Abkommen finanzielle Unterstützung der Türkei bei der Unterbringung und Versorgung dort lebender syrischer Flüchtlinge sowie bei Maßnahmen zur Grenzsicherung und Bekämpfung des Schleuserwesens vor. Für die letzten beiden Jahre hat die EU über die Flüchtlingsfazilität für die Türkei insgesamt EUR 3 Mrd. bereitgestellt, davon EUR 1 Mrd. aus dem EU-Haushalt und 2 Mrd. Euro durch Beiträge der Mitgliedstaaten. Die bereitgestellten Mittel wurden bis Ende 2017 in voller Höhe für Projekte vorgesehen und genehmigt. Daher hat die Kommission Mitte März vorgeschlagen, die in Aussicht gestellte zweite Tranche bereitzustellen, d.h. über die Fazilität weitere EUR 3 Mrd. zu mobilisieren. Diese Zusicherung bekräftige die EU beim Gipfeltreffen mit der Türkei am 26. März im bulgarischen Varna. Allerdings ist die Finanzierung noch umstritten. Während die Kommission für ein erneutes Verhältnis von 1 : 2 eintritt, fordern Mitgliedstaaten eine volle Finanzierung aus dem EU-Budget.

[5] Um Italien und Griechenland zu entlasten und eine gerechtere Verteilung der Asylsuchenden in der EU zu erreichen, beschloss der Rat für Justiz und Inneres der EU im Juli bzw. September 2015, dass im Laufe von zwei Jahren 40.000 Asylsuchende aus beiden Ländern in Partnerländern verteilt werden sollten. Dieses Programm wurde inzwischen mit der Umsiedlung (Relocation) von insgesamt knapp 34.000 Personen weitgehend abgeschlossen.
Ein zweiter Beschluss sah eine Umsiedlung weiterer insgesamt 120.000 Personen aus beiden Ländern sowie zunächst auch aus Ungarn vor. Die Verteilung innerhalb der EU sollte demnach anhand eines Schlüssels erfolgen, in den u.a. die Bevölkerungszahl, das BIP und die Arbeitslosenquote einflossen. Später beschloss der Rat dann, dass die ursprünglich für Umsiedlungen aus Ungarn vorgesehenen nationalen Kontingente von insgesamt 54.000 Personen für Neuansiedlungen (Resettlement) von syrischen Flüchtlingen aus der Türkei angerechnet werden konnten. Freilich kündigten Ungarn sowie später auch Polen und Tschechien an, nicht an der Umsiedlung aus Italien (EU-weit geplant 15.600 Personen) und Griechenland (50.400 Personen) teilzunehmen. Dieses zweite Programm wurde später weiter reduziert und verlief weitgehend im Sand, zumal es weit weniger Bedarf an Umsiedlungen gab, als im Herbst 2015 angenommen wurde. (Für die Programme qualifizierten sich nur Personen aus Herkunftsländern mit hoher Asylanerkennungsquote (min. 75%, also v.a. aus Syrien, Eritrea und religiös verfolgte Minderheiten aus dem Irak.)

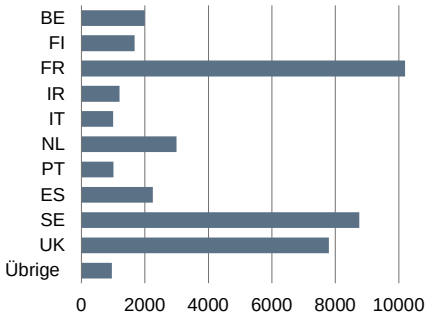
Während die EU auf zahlreiche Hilfsprojekte für syrische Flüchtlinge in der Türkei verweisen kann, für die bis Ende März 2018 bereits rd. EUR 1,85 Mrd. ausgegeben wurden, mahnt die Kommission größere Fortschritte bei der Rückkehr von Flüchtlingen in die Türkei an.[6] So wurden seit Ende März 2016 im Rahmen des Abkommens nur knapp 2.200 Personen aus Griechenland in die Türkei zurückgeführt; weitere rd. 12.600 Migranten wanderten seit Anfang 2016 im Rahmen verschiedener (anderer) Programme freiwillig ab. Im Gegenzug wurden seit April 2016 rd.12.500 syrische Flüchtlinge aus der Türkei in der EU neu angesiedelt. Im Gegensatz zum Umsiedlungsprogramm innerhalb der EU ist die Teilnahme an den Neuansiedlungen (Resettlement) freiwillig. Die EU zahlt den teilnehmenden Ländern für jeden aufgenommenen Flüchtling grundsätzlich EUR 6.000, für unbegleitete Minderjährige und Angehörige anderer besonders bedürftiger Gruppen EUR 10.000. Die meisten syrischen Flüchtlinge aus der Türkei haben bislang (Mitte März) Deutschland (rd. 4.300) und die Niederlande (rd. 2.600) aufgenommen.

Neben der Kooperation mit der Türkei hat sich die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern in jüngerer Zeit stärker auf Libyen konzentriert, von wo aus in den letzten beiden Jahren vermehrt Flüchtlinge über die zentrale Mittelmeer-Route nach Europa aufgebrochen sind. Dabei geht es um die Rettung von Leben, die Bekämpfung des Schlepper- bzw. Schleuserwesens sowie um die Verbesserung der (humanitären) Lage in den Flüchtlingszentren vor Ort und um Rückreiseprogramme in die Heimatländer. Auch mit anderen nordafrikanischen Ländern arbeitet die EU beim Migrationsmanagement zusammen. Generell spielt das Thema Migration bei der (entwicklungspolitischen) Zusammenarbeit mit Ländern Afrikas eine immer bedeutendere Rolle. So ist der EU-Trust Fund for Africa mit EUR 2,6 Mrd. ausgestattet, wobei Hilfen in Höhe von EUR 1,54 Mrd. bereits zugesagt sind (Stand Mitte März). Kürzlich kündigte die EU an, Migration und Sicherheit ins Zentrum ihrer Agenda für die Verhandlungen über ein neues Abkommen mit den AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik) zu stellen und sie betätigte ihre Absicht, Mechanismen für legale Zuwanderung aus Afrika zu verbessern.

Freiwilliges Neuansiedlungsprogramm weiterhin Teil der EU-Politik

Zusagen von Mitgliedstaaten für Neuansiedlungen im Jahr 2018* 13

Stand März 2018



* Die Kommission strebt Zusagen für insgesamt 50.000 Neuansiedlungen an. 50% davon sollen bis Oktober 2018 tatsächlich erfolgen, die übrigen 50% bis Mai 2019.

Quelle: Europäische Kommission

Nach dem Willen der Europäischen Kommission soll Europa (weiterhin) keine Festung sein, sondern ein Kontinent der Solidarität, wo Verfolgte Schutz finden können. Im Einklang damit hat die Kommission 2016 einen strukturierten Neuansiedlungsrahmen der Union vorgeschlagen. Durch bessere Koordinierung des internationalen Schutzes in der EU für Personen, die solchen Schutz benötigen, sollen geordnete und sichere Wege in die EU gewährleistet und Anreize für irreguläre Zuwanderung reduziert werden.

Der neue Rahmen sieht weiterhin keine verpflichtenden Aufnahmequoten für die Mitgliedstaaten vor. Diese sollen vielmehr freiwillig teilnehmen. Mitgliedstaaten, die den neuen Regeln folgen und etwa nach Maßgabe eines EU-Planes Personen aus bestimmten Ländern oder Regionen neu ansiedeln, erhalten finanzielle Hilfen der EU (finanziert aus dem EU-Budget) in Höhe von EUR 10.000 pro Person. Das Europäische Parlament hat den Vorschlägen grundsätzlich zugestimmt, aber gefordert, dass der (jeweils zwei Jahre gültige) Umsiedlungsplan von der Kommission und nicht vom Rat erstellt werden soll. Der Rat hingegen hat in seinen Stellungnahmen u.a. Letzteres abgelehnt.

Quasi im Vorgriff auf den neuen strukturierten Prozess hat die Kommission seit Mitte 2015 verschiedene (freiwillige) Neuansiedlungsprogramme initiiert. Die

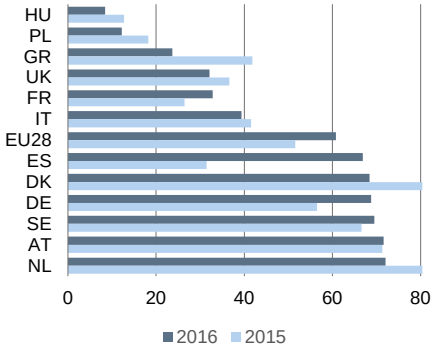
[6] S. European Commission (2018). EU-Turkey Statement. The Commission's contribution to the leaders' agenda. European Agenda on Migration Factsheets Dec 7, 2017.

jüngste entsprechende Empfehlung stammt vom September 2017. Demnach erwartet die Kommission bis Mai 2019 insgesamt 50.000 Neuansiedlungen. Bislang gingen in Brüssel dafür rd. 40.000 Zusagen ein. Anfang März meldete die Kommission allerdings erst 1.855 tatsächlich neu angesiedelte Personen. Im Rahmen aller Ansiedlungsprogramme, einschließlich der o.g. syrischen Flüchtlinge aus der Türkei, wurden seit Mitte 2015 29.300 Personen in der EU (korrekt: im EWR) angesiedelt.

Reform des EU-Asylsystems zielt auf faire Lastenverteilung

Unterschiedliche Anerkennungsquoten 14

Anteil positiver Entscheidungen*
in % aller Entscheidungen



* Flüchtlingsstatus, humanitärer, subsidiärer Schutz

Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

Ungeachtet der Erfolge beim Management der Grenzen und in der Zusammenarbeit mit Nachbarländern, insbesondere der Türkei, bleibt die illegale Migration eine große Herausforderung. Die 2016 unter dem Eindruck der Flüchtlingskrise von der Kommission initiierte Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) hat deswegen nichts von ihrer Bedeutung verloren.

Die Reform hat zwei Hauptziele. Zum einen sollen neue Regeln für die Prüfung der Zuständigkeit von Asylverfahren, gleichsam ein Dublin IV-Verfahren, eine Überforderung einzelner Länder verhindern. Zum anderen soll eine weitere Harmonisierung der Mindeststandards für Asylverfahren und für die Versorgung von Flüchtlingen Sekundärmigration innerhalb der EU verhindern. Neben der Überarbeitung der einschlägigen Richtlinien sollen zu diesem Zweck auch das Eurodac-System weiter gestärkt[7] und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) in eine EU-Asylagentur mit erweitertem Mandat umgewandelt werden.

Über die Gesamtreform soll nach bisherigen Planungen beim Treffen des Europäischen Rates im Juni 2018 Einigung erzielt werden. Einzelne Teile, insbesondere die Reform der beiden letztgenannten Institutionen sollen früher in trockene Tücher gebracht werden. Freilich erscheint der Zeitplan ambitioniert, da insbesondere die geplante erneuerte Dublin-Verordnung zwischen den Mitgliedstaaten umstritten ist.

Mit der vorgeschlagenen Neufassung der Verordnung will die Kommission „ein tragfähiges, faires System zur Bestimmung des für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Mitgliedstaats“ einführen. Die Änderungen betreffen im Wesentlichen drei Bereiche:

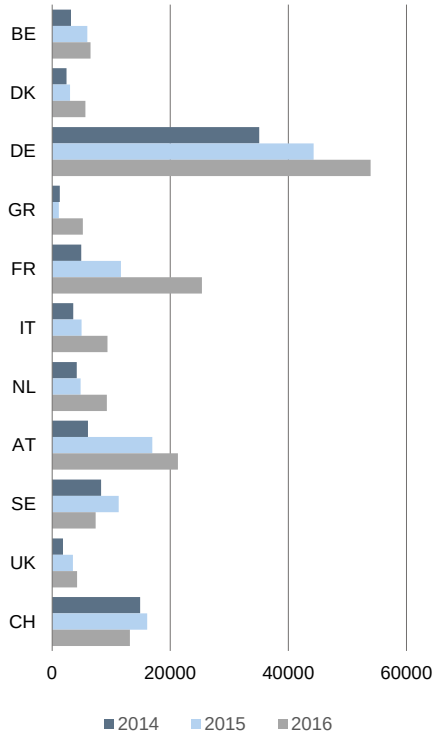
— die Zuständigkeitskriterien. Bei den Kriterien, die neben dem erstmaligen Betreten der EU für die Ermittlung des zuständigen Landes gelten, sollen familiäre Bindungen in neuer Weise berücksichtigt werden. Insbesondere soll der Begriff „Familienangehörige“ dahin gehend ausgeweitet werden, dass (1) die Geschwister des Antragstellers und (2) verwandtschaftliche Beziehungen, die nach Verlassen des Herkunftslandes, aber vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats entstanden sind, einbezogen werden.

— die Regeln und Fristen bei der Prüfung von Asylanträgen und hinsichtlich der Überstellung in Partnerländer. Änderungen hier sollen für schnellere und effizientere Verfahren sorgen und insbesondere auch Mehrfachverfahren in verschiedenen Ländern verhindern. Dazu werden auch die Mitwirkungspflichten von Asylsuchenden akzentuiert und Möglichkeiten für Sanktionen erweitert. So hat ein Antragsteller nur dort, wo er sich aufhalten muss, Anspruch auf materielle Leistungen.

[7] Mit den erweiterten Befugnissen sollen u.a. die Erfassung und Identifizierung von „illegal aufhältigen“ Drittstaatsangehörigen, u.a. auch von Personen ohne Ausweispapiere, ermöglicht bzw. vereinfacht werden.

Übernahmeersuchen an Partnerländer nehmen zu 15

Anzahl Übernahmeersuchen (gem. Dublin-Verfahren) der jeweiligen Länder an Partnerländer



Quelle: Eurostat

— die Einführung eines Korrekturmechanismus für „eine gerechtere Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten". Dieser Mechanismus soll automatisch aktiviert werden, wenn sich Mitgliedstaaten einer „unverhältnismäßig hohen Zahl von Asylbewerbern" gegenübersehen.

  Für wie viele Asylsuchende ein Land bei einer gerechten Verteilung zuständig wäre, soll demnach anhand eines Referenzschlüssels ermittelt werden, in den die Bevölkerungsgröße und die Wirtschaftsleistung (BIP) einfließen. Liegt die Zahl der tatsächlichen Asylanträge um 50% über dem Referenzwert, wird der Mechanismus ausgelöst. Demnach werden alle weiteren Anträge anderen Mitgliedstaaten zugewiesen, bei denen die Zahl der Anträge unter dem Schlüsselwert liegt.

  Mitgliedstaaten können (befristet) die Teilnahme am Korrekturmechanismus ablehnen. Sie müssen dann aber einen „Solidarbeitrag" von EUR 250.000 pro abgelehnter Person an den Partnerstaat entrichten, der das Asylverfahren dann ersatzweise durchführt.

Das Europäische Parlament hat sich im November 2017 mehrheitlich (390 gegen 175 Stimmen, 44 Enthaltungen) auf Grundprinzipien für die beabsichtigte Reform geeinigt, die mit den Kommissionsvorschlägen weitgehend kompatibel sind. Demzufolge sollen:

— die Zuständigkeit für Asylverfahren nicht mehr automatisch beim Land der Erstankunft liegen;

— alle Länder einen fairen Anteil an der Verantwortung für die Aufnahme von Asylbewerbern akzeptieren;

— Länder, die dies ablehnen, nur noch eingeschränkt auf EU-Mittel zugreifen können.

Reform des Dublin-Verfahrens äußerst umstritten

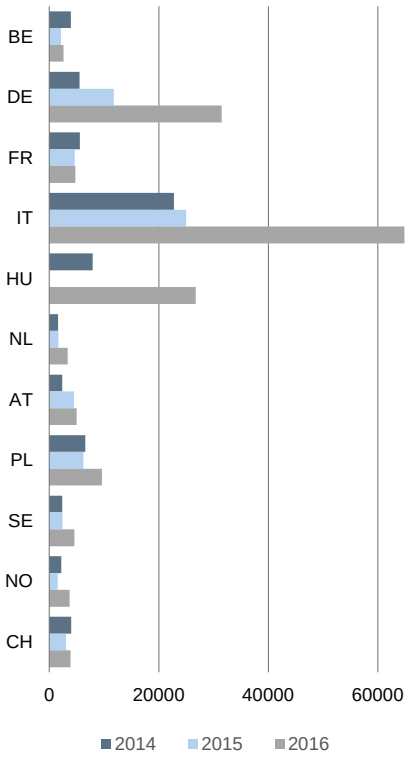
Während damit seitens der Kommission und des Parlaments der Weg für die Trilogverhandlungen frei ist, konnten sich die Mitgliedstaaten bislang nicht auf einen gemeinsamen Kurs festlegen. Derzeit ist auch kaum absehbar, wie die unterschiedlichen Vorstellungen der Mitgliedstaaten auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden könnten. So fordern nicht nur Griechenland und Italien, sondern auch andere Aufnahmeländer wie Deutschland und die Niederlande Solidarität aller Mitgliedstaaten. In Deutschland dürften aber veränderte Kriterien, insbesondere soweit sie erweiterten Familiennachzug ermöglichten, weithin und vor allem beim nun CSU-geführten Innenministerium auf Widerstand treffen. Österreich und die Visegrád-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn) hingegen lehnen eine Pflicht zur Aufnahme von Flüchtlingen bzw. ein entsprechendes Quotensystem ab. Damit erscheint fraglich, ob ein Kompromiss noch vor dem Treffen des Europäischen Rates im Juni erzielt werden kann. Und auch der Gipfel selbst könnte ohne Einigung über die Reform des Dublin-Verfahrens enden.

Teilreform allein der Asylverfahrensregeln und Aufnahmebedingungen?

Günstigere Perspektiven für eine Einigung bestehen grundsätzlich beim zweiten 2016 initiierten Maßnahmenpaket. Dabei geht es v.a. um eine Harmonisierung der Asylverfahren und Aufnahmebedingungen mit dem Ziel Sekundärmigration zu vermeiden. Zu diesem Zweck sollen die Asylverfahrensrichtlinie, die Qualifikationsrichtlinie sowie die Aufnahmerichtlinie überarbeitet werden. Die beiden

Übernahmeersuchen aus Partnerländern 16

Anzahl Übernahmeersuchen (gem. Dublin-Verfahren) aus Partnerländern im jeweiligen Land



Quelle: Eurostat

erstgenannten Richtlinien sollen zudem in unmittelbar für die Mitgliedstaaten bindende Verordnungen umgewandelt werden.

Die vorgeschlagene Qualifikationsverordnung soll die Kriterien der Gewährung von internationalem Schutz (d.h. für die Anerkennung als Flüchtling) und von subsidiärem Schutz sowie die Rechte und Pflichten der Flüchtlinge und anderer Schutzsuchender harmonisieren. Die neue Asyl-Verfahrensverordnung zielt auf „einfachere, klarere und kürzere Verfahren". Diese Verordnungen ergänzen und erweitern damit die Aufnahmerichtlinie. Wesentliche Änderungen der neuen Verordnungen bzw. der modifizierten Richtlinie betreffen v.a. vier Bereiche:

— eine konkretere Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf (Mindest-)Standards bei den Verfahren und der Gewährung notwendiger medizinischer und materieller Leistungen, wie Unterkunft.

— Die Integration, insbesondere den Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern. Diese sollen spätestens sechs statt bislang neun Monate nach Einreichung des Antrags auf internationalen Schutz Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.

— Regeln für die Freizügigkeit. Flüchtlinge haben in dem Land, in dem sie anerkannt sind, grundsätzlich das Recht auf Freizügigkeit. Jedoch können die Mitgliedstaaten auch für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, eine Wohnsitzauflage verordnen, wenn diese Flüchtlinge spezifische Sozialleistungen oder Sozialhilfe erhalten und die Auflage notwendig ist, um die Integration zu erleichtern. Ein Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU besteht nicht.

— Pflichten und Sanktionen. Die neuen Verordnungen sollen nicht nur die Rechte von Schutzsuchenden harmonisieren und konkretisieren, sie betonen auch deren Pflichten u.a. zur Mitwirkung bei den Verfahren und verweisen auf Sanktionen. Den Vorschlägen der Kommission zufolge können Anträge bei Verletzung von Pflichten abgelehnt werden. Zudem erlöschen Ansprüche auf Vorteile und materielle Leistungen für angemessenen Lebensstandard, einschließlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt, bei unrechtmäßigem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat – z.B. wg. Täuschung oder Betrug oder illegaler Einreise aus einem anderen Partnerland.

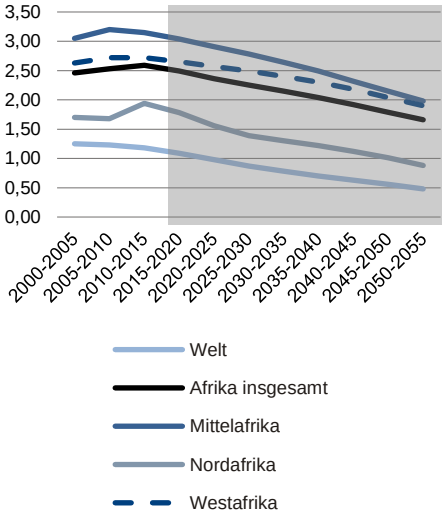
Zudem sind beschleunigte Rückführungsverfahren für Personen aus sicheren Drittstaaten vorgesehen. So legt die vorgeschlagene neue Verfahrensordnung fest: "Benötigt ein Antragsteller offenkundig keinen internationalen Schutz, da er aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt, ist der Antrag rasch abzulehnen und eine schelle Rückführung zu veranlassen." Dazu sollen einheitliche Standards und eine EU-weit verbindliche Liste sicherer Drittstaaten erstellt werden.

Das Gros der Vorschläge dürfte letztlich vom Parlament und vom zuständigen Ministerrat akzeptiert werden. Freilich hat das Parlament wegen der Betonung der Sanktionen etwa gegenüber Asylbewerbern, die illegal in andere Mitgliedstaaten wandern, Bedenken angemeldet und stattdessen bessere Anreize für den Verbleib im zuständigen Land gefordert. Zudem sollten Abschiebungen nur als Ultima Ratio angeordnet werden. Der Ministerrat sieht eine zu starke Ausweitung der Ansprüche kritisch. So hat sich der Rat etwa gegen die Verkürzung der Wartefrist beim Arbeitsmarktzugang ausgesprochen.

Ungeachtet dieser Differenzen erscheint es möglich, dass das Trilogverfahren zu den Verordnungen wie geplant im Mai abgeschlossen werden kann.

Relativ hohes Bevölkerungswachstum in Afrika 17

Durchschnittliche jährliche Veränderung im jeweiligen Fünfjahreszeitraum, %



Quelle: UN

Fazit: Vertagung der Dublin-Reform keine Dauerlösung

Das Management der Migration bleibt eine schwierige, komplexe Herausforderung für die EU. Verschiedene längerfristig wirksame Pushfaktoren in relevanten Herkunftsregionen dürften für anhaltenden Migrationsdruck sorgen. So besteht in verschiedenen Teilen Afrikas eine Diskrepanz zwischen hohem Bevölkerungswachstum und begrenzten Fortschritten bei der wirtschaftlichen Entwicklung, die sich auf absehbare Zeit nur schwer auflösen dürfte. Zudem bleibt in verschiedenen Ländern auch außerhalb Afrikas die humanitäre, soziale und politische Lage durch aggressive politische Auseinandersetzungen bis hin zu Kriegen und Bürgerkriegen, aber auch durch Klima- und Umweltprobleme prekär.

Angesichts dieser Herausforderung baut die EU auf einen Mix nach außen gerichteter und interner Maßnahmen. Nach außen gerichtet sind Hilfen für Transit- und Herkunftsländer, die u.a. wirtschaftliche und soziale Entwicklung fördern und Anreize für Abwanderung reduzieren sollen, ebenso die Optionen für begrenzte legale Zuwanderung sowie auch Maßnahmen, die auf Bekämpfung des Schleuserwesens zielen, und auch der Ausbau des Grenzmanagements.

Gerade auch die schwierige Differenzierung zwischen Schutz suchenden Personen und Armutsmigranten erfordert ein effizientes Grenzmanagement, aber auch auf die Probleme vor Ort in den Herkunftsländern zielende Maßnahmen. Abstimmungsbedarf besteht in dieser Hinsicht auch mit anderen Aspekten der Migrationspolitik. Freilich liegt die Kompetenz für die Arbeitsmigration grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten (Artikel 79 Abs. 5 EUAV).

Für den internen Teil der EU-Asylpolitik steht das Gemeinsame Asylsystem (GEAS), dessen Reform sich in einer entscheidenden Phase befindet. Freilich sind wesentliche Elemente der Reform umstritten, insbesondere die neue Dublin-Verordnung. Dabei geht es nicht nur um Details. Zur Debatte stehen auch die Kompetenzen der EU. Die Befürworter einer auf diesem Gebiet starken EU sehen in der Aufnahme von Flüchtlingen ein europäisches öffentliches Gut.[8] Die Regelungsbefugnis dafür, auf welche Weise und in welchem Umfang dieses Gut bereitgestellt werden soll, liegt demnach eindeutig bei der EU-Ebene. Die Kritiker umfangreicherer EU-Kompetenzen sehen dies wohl anders. Ihrer Ansicht nach sollten die einzelnen Mitgliedstaaten selbst entscheiden können, ob und wie viele Menschen sie aufnehmen.[9]

Offenkundig besteht hier ein Spannungsfeld zwischen nationalen Souveränitätsansprüchen einerseits und Erfordernissen des EU-Binnenmarktes und dem Wunsch nach Solidarität und fairer Verteilung der Verantwortlichkeiten andererseits. Auf diese Prinzipien verweisen die Brüsseler Institutionen sowie auch die Mitgliedstaaten mit hohem Migrationsdruck.

In der Tat passen Grenzkontrollen kaum zu den Freiheiten des Binnenmarktes. Maßnahmen gegen die Sekundärmigration, auf die Vorschläge zur Harmonisierung der Asylverfahren und der Aufnahmebedingungen zielen, sind daher zu begrüßen. Sie können zu einem nachhaltigen Abbau von Grenzkontrollen und damit höherer Effizienz des gemeinsamen Marktes beitragen. Deswegen erscheint es sinnvoll, wenn die bulgarische Präsidentschaft und verschiedene Mitgliedstaaten, wie etwa Deutschland, den Fokus bei den laufendenden Verhandlungen vorerst auf diesen Aspekt richten.

[8] S. z.B. Heinemann, Friedrich (2017). EU-Asylagentur: Wettlauf nach unten stoppen. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.). Politik für Europa # 2017 plus.

[9] So etwa der österreichische Bundeskanzler Kurz in Bild am Sonntag am 24. Dezember 2017.

Freilich dürfte die Frage der (Erst-)Verteilung der Schutzsuchenden früher oder später wieder an Dringlichkeit gewinnen. Das gilt umso mehr, wenn sich die Beteiligten auf klare, wirksame Regeln zur Vermeidung von Sekundärmigration einigen können. Der Grundsatzstreit über die asylpolitischen Kompetenzen der EU verweist seinerseits wiederum zurück auf elementare Fragen der Interpretation und Weiterentwicklung des institutionellen Gefüges der EU.

Dieter Bräuninger (+49 69 910-31708, dieter.braeuninger@db.com)

© Copyright 2018. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.
Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsaussagen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen verfügt und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Filiale London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die von der UK Prudential Regulation Authority (PRA) zugelassen wurde und der eingeschränkten Aufsicht der Financial Conduct Authority (FCA) (unter der Nummer 150018) sowie der PRA unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Inc. genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

ISSN (Online): 1612-0264