

---

# Souveränität oder Solidarität?

## Die Reformbemühungen um das krisenhafte EU-Grenzregime

Christof Roos

---

### Zusammenfassung

Das Kapitel untersucht die schwierigen Bedingungen einer Reform des EU-Grenzregimes. Insbesondere das Dublin-Abkommen, das die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Flüchtlingsschutz in der EU festlegt, gilt als reformbedürftig. Folgen des Abkommens sind eine Ungleichverteilung der Kosten für das gemeinsame Gut Flüchtlingsschutz, die nur von einem Teil der EU-Mitgliedstaaten getragen werden. Der Beitrag nennt Gründe für diesen Status quo der unsolidarischen Lastenteilung. Ein Mechanismus zur Umverteilung von Flüchtlingen, so das Argument, wurde durch Faktoren wie die Pfadabhängigkeit von Politiken als auch Entscheidungsmustern, der Konsensorientierung der Mitgliedstaaten und dem Interesse an Souveränitätserhalt, verhindert. Die neuerlich angestoßenen Reformvorhaben erlauben eine Überprüfung dieser Faktoren. Der Autor stellt fest, dass trotz graduellen Politikwandels und einer Abkehr von Konsensentscheidungen seit der sogenannten „Flüchtlingskrise“ des Jahres 2015, die ungleiche Verteilung der Lasten im Grenzregime institutionalisiert bleibt. Das Interesse der Mitgliedstaaten an Souveränitätserhalt steht substanziellem Politikwandel entgegen und perpetuiert die grundsätzliche Krisenhaftigkeit des EU-Grenzregimes.

---

### Schlüsselwörter

Grenzregimekrise · EU-Asylpolitik · Dublin-Abkommen · EU-Rat · Umverteilung · Konsens · Souveränität

---

C. Roos (✉)

Europa-Universität Flensburg, Flensburg, Deutschland

E-Mail: christof.roos@uni-flensburg.de

## 1 Die Flüchtlingskrise als eine Krise des EU-Grenzregimes

Zentrale Funktionen der Europäischen (EU) Grenz- und Migrationspolitik, die Kontrolle von grenzüberschreitenden Bewegungen und die Durchführung von Asylverfahren, wurden insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 nicht umfassend und entsprechend der EU-Vorgaben erfüllt. Daher führten einzelne Staaten (u. a. Dänemark, Deutschland, Österreich, Schweden) temporär Grenzkontrollen im Schengenraum ein (EU-Kommission 2016 (635)). Die im EU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten und Integrationsmotoren, der freie Personen- und Warenverkehr, wurden damit eingeschränkt. Die Freizügigkeit im europäischen Binnenmarkt konnte als Folge der Krise des EU-Grenzregimes nicht mehr gewährleistet werden.

Die öffentliche Debatte im Krisenjahr 2015 konzentrierte sich fast ausschließlich auf das Ausmaß der Fluchtmigration als Ursache für das Versagen des EU-Grenzregimes. In der Tat überquerten im Herbst 2015 mehrere tausend Migranten täglich EU-Außen- und Binnengrenzen, was die Aufnahmekapazitäten einiger Mitgliedstaaten erheblich belastete (EU-Kommission 2016 (635), S. 7). Politiker und Medien bezeichneten dies als ‚Flüchtlingskrise‘. Inwieweit die ‚Flüchtlingskrise‘ aber auch eine Konsequenz der Defizite des EU-Grenzregimes ist, fand in der öffentlichen Debatte kaum Erwähnung. Die folgende Analyse untersucht die Flüchtlingskrise als Krise des EU-Grenzregimes. Aus dieser Perspektive ist das Ausmaß der Fluchtmigration ein verstärkender Faktor, der ein ohnehin dysfunktionales EU-Grenzregime weiter destabilisieren konnte.

Die Funktionsweise des EU-Grenzregimes, seine Defizite und die Faktoren, die Reformen bisher verhindert haben, sind Gegenstand des Kapitels. Die leitende Forschungsfrage ist, welche Interessen und EU-spezifischen Entscheidungsmechanismen die Entwicklung und Reform des Grenzregimes bestimmen. Das EU-„Grenzregime“ wird als Summe von Mobilitätspolitiken verstanden, die auf Ebene der EU nicht nur konkrete Grenzkontrollpolitik im Rahmen des Schengener Abkommens definiert, sondern auch eine zum Teil vergemeinschaftete Visums-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik (Mau et al. 2012, S. 51; Eigmüller 2007). Für die Analyse wird der Teilbereich des EU-Grenzregimes betrachtet, dessen Versagen im Jahr 2015 das gesamte EU-Grenzregime infrage stellte: die gemeinsame Asylpolitik im Rahmen des Abkommens von Dublin, welche Bereitstellung und Zuständigkeit für Flüchtlingsschutz in der EU festlegt. Die Analyse zeigt, dass der Flüchtlingsschutz die Mitgliedstaaten extrem ungleich betrifft, was unabhängig von den hohen Flüchtlingszahlen grundsätzlich krisenhafte Effekte erzeugt.

Krisen- beziehungsweise konflikthaft ist dabei, dass die Kosten für das gemeinsame Gut Flüchtlingsschutz nur von einem Teil der Mitgliedstaaten getragen wird. Die Studie nennt Gründe für diesen *Status quo*. Substanzieller Politikwandel, so das Argument, wurde durch Faktoren wie die Pfadabhängigkeit von Politiken und Entscheidungsmustern, der Konsensorientierung der Mitgliedstaaten und dem Interesse an Souveränitätserhalt verhindert. Die durch die Krise 2015 angestoßenen Reformvorhaben erlauben eine Überprüfung der Wirkung dieser Faktoren: Wie verhindern sie eine Reform des EU-Grenzregimes? Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass trotz graduellen Politikwandels und einer Abkehr von Konsensentscheidungen seit der Krise die ungleiche Verteilung der Lasten im Grenzregime institutionalisiert bleibt. Das Interesse der Mitgliedstaaten an Souveränitätserhalt steht substanziellem Politikwandel entgegen und perpetuiert die grundsätzliche Krisenhaftigkeit des EU-Grenzregimes.

Zunächst beschreibt der Artikel die Defizite der EU-Grenzpolitik und damit verbundene Reformbemühungen. Konkrete Untersuchungseinheiten sind Momente, in denen Mitgliedstaaten oder die EU-Kommission Reformen des Dublin-Systems angestoßen haben. Diese erlauben es, den Fokus der Analyse auf einzelne Ereignisse zu verdichten. In Reformbemühungen zeigen sich die drei Faktoren, die vor und zum Teil auch während der Krise substanziellen Wandel in der EU-Grenzpolitik verhindert haben. Aus der Analyse wird deutlich, wie die erhöhte Fluchtmigration der Jahre 2014 und 2015 bereits vorhandene Dysfunktionalitäten verstärken konnte. Damit wurde die grundsätzliche Krisenhaftigkeit des EU-Grenzregimes offengelegt.

Empirisch basiert die Analyse auf EU-Dokumenten, Sekundärliteratur sowie begleitender Berichterstattung der Medien. Ein theoretischer Rahmen fasst die Grundannahmen für das Argument kurz zusammen: Das Festhalten am Erstaufnahmelandprinzip und um Konsens bemühte Entscheidungsprozesse beschreiben Pfadabhängigkeiten, die Politikwandel erschweren. Das Interesse am Erhalt staatlicher Souveränität über die Entscheidung von Zuzug und Aufenthalt von Migranten aus Drittstaaten unterstützt diese beiden Faktoren und verhindert damit eine tatsächlich gemeinschaftliche und solidarische EU-Asylpolitik, die ein stabiles Grenzregime benötigte. In der Schlussbetrachtung werden die Folgen von Reformversagen bei Lastenteilung im Kontext anderer Instrumente des Grenzregimes diskutiert. Während die grundsätzliche Krisenhaftigkeit des EU-Grenzregimes bestehen bleibt, kann erwartet werden, dass die Intensivierung der externen Dimension im Grenz- und Flüchtlingsschutz in Herkunfts- und Transitstaaten greift und die Defizite des EU-Grenzregimes damit ausgleicht.

## 2 Erklärungen für Politikwandel und *Status quo* im EU-Grenzregime

Die Analyse von Reformbemühungen um das EU-Grenzregime stellt eine Forschungslücke dar. Zum Teil hebt die Literatur auf eine Untersuchung bestehender Mängel des Systems ab, beachtet aber konkrete Reformen und ihr Potenzial für Politikwandel eher weniger. Im Vergleich dazu ist die politikwissenschaftliche und insbesondere juristische Forschung zu Defiziten des EU-Grenzregimes eher umfangreich. Insofern zeigt sich, dass Mitgliedstaaten EU-Standards im Asylverfahren sehr unterschiedlich anwenden (Papadimitriou und Papageorgiou 2005; Toshkov und de Haan 2013). Ebenso ist eine systematisch ungleiche Belastung mit der Aufgabe, Flüchtlingsschutz bereit zu stellen, dokumentiert (Thielemann und Armstrong 2013). Der hier vertretene Ansatz versucht aus der Analyse der Entscheidungsprozesse und ihrer Umsetzung, eine inhärente Krisenhaftigkeit der EU-Migrations- und Grenzpolitik festzustellen. Der Fokus auf Reformbemühungen beleuchtet die Interessen der Mitgliedstaaten und den institutionellen Kontext der diese formt. In dieser Hinsicht stützt sich die Analyse auf Arbeiten von Trauner (Trauner 2016a, b); Mouzourakis (2014) und Aus (2006, 2007). Diese Autoren zeigen, welche Faktoren während der Krise und in konkreten politischen Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene Reformen verhindert haben. Während Trauner grundsätzliche Interessenkonflikte zwischen den Nord- und Südstaaten der EU hervorhebt (2016b, S. 321), zeigen Mouzourakis (2014, S. 14–17) und Aus (2007) wie das institutionelle Gefüge Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene, das Verhalten der Akteure und damit Verhandlungsergebnisse beeinflusst.

Darauf aufbauend sollen einige Grundannahmen für die Analyse der Reformbemühungen formuliert werden. Entsprechend der soziologisch-politikwissenschaftlichen Theorie des Institutionalismus übernimmt die Studie die Grundprämisse, dass Institutionen, also Normen und Regeln, die Interaktionen und Präferenzen von Akteuren stark beeinflussen. Der Institutionalismus fügt der Annahme, Akteure bestimmten ihr Handeln ausschließlich auf Eigeninteresse und rationalen Kosten-Nutzen-Kalkülen, weitere Erklärungen hinzu. Politische Entscheidungen können also ebenso das Ergebnis von pfadabhängiger Politikentwicklung oder bestimmter Normen sein. Das heißt, sie werden von sozialen Erwartungen und Regeln, die innerhalb oder zwischen Organisationen gelten, beeinflusst (Hall und Taylor 1996, S. 938). Die Frage, warum eine Politik nicht oder nur schwer reformierbar ist, kann also an den Eigeninteressen der Beteiligten liegen, aber eben auch durch Kontextfaktoren beziehungsweise Normen und Regeln der Entscheidungsfindung bedingt sein (Hall und Taylor 1996).

Ein Eigeninteresse, das die Vergemeinschaftung von Asyl- und Grenzpolitik seit den 1990er Jahren bestimmt, ist das Interesse am Erhalt staatlicher Autonomiespielräume gegenüber EU-Integration in der Asyl- und Migrationspolitik (Trauner und Ripoll Servent 2016). Im Gegensatz zur EU-internen Mobilität von EU-Bürgern, können Mitgliedstaaten lediglich noch den Zuzug von Drittstaaten regulieren und kontrollieren. Die Letztentscheidung über Zuzug in der Asyl- und auch Einwanderungspolitik verbleibt in diesen Bereichen in den meisten Fällen bei den Mitgliedstaaten, obwohl es seit Ende der 1990er Jahre zu weitreichender Harmonisierung im Bereich der Standards und Bedingungen des Zuzugs kam (Zaun 2015; Roos 2013). Die Vorstellung von Souveränität als Staatsmacht über Territorium und Bevölkerung zeigt sich im EU-Grenzregime noch deutlich, trotz der Etablierung des grenzfreien Schengenraums. In diesem Sinne bleiben der Europäische Rat und damit die Mitgliedstaaten entscheidend in der Bestimmung gemeinsamer Asyl- und Migrationspolitik. Aber supranationale Institutionen wie die EU-Kommission und das EU-Parlament haben an Einfluss gewonnen (Maricut 2016).

Das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat folgt in weiten Teilen einem Interesse an Souveränitätserhalt. Die Möglichkeit, mittels Mehrheitsentscheidungen im Rat für Justiz und Inneres Politikwandel herbeizuführen und zu beschleunigen (Niemann 2006, S. 253), wird mit dem Interesse an Souveränitätserhalt, sprich der Präferenz für intergouvernementale Kooperation im Politikfeld Grenz- und Migrationspolitik, abgewogen. Dieser Abwägung entspricht, dass Konsens bei Entscheidungen des Rats die Norm darstellt. Zum einen kann beobachtet werden, dass 70 Prozent der in der EU verabschiedeten Politiken auf Konsens basieren (van Aken 2012). Dieser Modus schont die Souveränität von Mitgliedstaaten, da trotz vorhandenem Dissens offiziell kein Mitglied überstimmt wird. Zum anderen ist die Suche nach Konsens auch eine Norm, ein sozial erwünschtes Verhalten, das an die Verhandelnden im Rat herangetragen wird. Konsens durch Kompromiss fordert konstruktives Verhalten (Heisenberg 2005). Dieser Modus kann paradoxe Wirkung entfalten: Die Norm schützt nicht nur Souveränität, sondern bewirkt auch Zugeständnisse der Mitgliedstaaten. Unter Umständen verändert die Konsensnorm das eigentliche Verhandlungsziel der teilnehmenden Akteure.

Für die Analyse bedeuten diese Überlegungen, dass Mitgliedstaaten ein Interesse an Souveränitätserhalt haben. Die Norm des Konsenses bei Entscheidungsfindungen, aber auch das Festhalten am Erstaufnahmelandprinzip bedingen eine pfadabhängige Politikentwicklung des EU-Grenzregimes, insbesondere des Dublin-Abkommens. Dieser einmal gefundene Kompromiss kann schwer neu definiert werden und verhindert so substanzielle Reformen. Pfadabhängigkeit

besagt, dass frühere und bereits bestehende Politiken beziehungsweise Normen in der Entscheidungsfindung die Akteure auf ‚ähnliche Pfade‘ führt. Daher werden eventuell unintendierte Effekte und Dysfunktionalitäten fortgesetzt (Hall und Taylor 1996, S. 941 ff.). Substanzieller Wandel ist vor dem Hintergrund dieser wirkmächtigen Faktoren bei EU-Verhandlungen eher nicht zu erwarten. Sogenannte kritische Wendepunkte („critical junctures“) erlauben Akteuren Pfadabhängigkeiten zu hinterfragen und die Politik substanziell neu zu interpretieren (ebd., S. 942). Momente der Krise können also die Verhandlungsposition der Akteure sowie Erwartungen an Entscheidungen verändern (Collier und Collier 1991).

Diese theoretischen Annahmen sollen am Gegenstand der Analyse, den Reformbemühungen um das EU-Grenzregime, nachvollzogen werden: Demnach wird die grundsätzliche Krisenhaftigkeit des EU-Grenzregimes auf das Interesse der Mitgliedstaaten an Souveränitätserhalt zurückgeführt. Die hohen Konsenserwartungen im Rat und das Festhalten an bestehenden Prinzipien bedingen das Fortschreiben dysfunktionaler Politik. Zudem wird untersucht, ob die Situation der Krise im Jahr 2015 die Wirkmächtigkeit dieser Faktoren durchbrochen hat und somit eine substanzielle Reform des EU-Grenzregimes zulässt.

---

### 3 Die Dysfunktionalität des EU-Grenzregimes

Der Lissabon Vertrag von 2009 (Art. 78 TFEU) wie auch der Vertrag von Amsterdam (1999) fordern die Entwicklung einer europäischen Asylpolitik, die die Genfer Flüchtlingskonvention umsetzt. Mit diesem Ziel hat sich seit den 1990er Jahren parallel zu Schengen ein gemeinsames EU-Asylsystem (GEAS) entwickelt. Das GEAS definiert unter anderem Minimalstandards für die Anerkennung (Richtlinie 2011/95/EU), das Verfahren (Richtlinie 2013/32/EU), die Unterbringung (Richtlinie 2013/33/EU) und unter Umständen die Abschiebung (Richtlinie 2008/115/EG) von Asylsuchenden in den Mitgliedstaaten. Welcher Staat Verantwortung für die Durchführung des Asylverfahrens trägt, legen das Dublin-Abkommen von 1990 und seine jeweiligen Novellierungen in Dublin II von 2003 (Verordnung 343/2003) und Dublin III von 2013 (Verordnung 604/2013) fest. Das Ziel, die Belastungen der öffentlichen Haushalte von EU-Staaten finanziell abzufedern, soll durch den Europäischen Flüchtlingsfonds (ERF) (2000–2013) wie auch dem Nachfolgeprogramm, dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, erreicht werden (AMIF) (2014–2020). Qua Mitgliedschaft in der EU bekennen und verpflichten sich die EU-Staaten innerhalb dieses EU-Rahmens zu einer geteilten Verantwortung, zu Solidarität und Fairness im Flüchtlingsschutz (Art. 80 TFEU).

Die Forderung nach geteilter europäischer Verantwortung im Flüchtlingsschutz kann als Problem kollektiven Handelns verstanden werden, welches durch gemeinschaftliche Politik behoben werden kann (Betts 2003). Demnach ist Flüchtlingsschutz als Gemeinschaftsgut zu betrachten, dessen Bereitstellung der Sicherheit und dem allgemeinen Humanismus dienen. Das Gut ‚Flüchtlingsschutz‘ ist jedoch nicht teilbar. Das heißt, von seinen Vorteilen können Staaten, die nicht an seiner Bereitstellung beteiligt sind, nicht ausgeschlossen werden. Deshalb ist der Anreiz zu Trittbrettfahrer-Verhalten (‚free rider‘ Problem), vom Gut zu profitieren sich selbst aber nicht an seiner Bereitstellung zu beteiligen, groß. Um Flüchtlingsschutz dennoch durch kollektives Handeln zu ermöglichen, ist ein institutioneller und organisatorischer Rahmen notwendig, der Gegenseitigkeit in der Bereitstellung des Gutes sicherstellen kann (Betts 2003, S. 275 ff.). Die Entwicklung eines GEAS kann also auch als Versuch verstanden werden, Flüchtlingsschutz als Europäisches Gemeinschaftsgut bereitzustellen.

Hauptkritik am GEAS ist jedoch, dass es eine gerechte und solidarische Lastenteilung für die Aufnahme von Flüchtlingen im Sinne von geteilten Kosten sowie einer ausgeglichenen Verteilung von Flüchtlingen nur unzureichend ermöglicht (Thielemann und El-Enany 2010; Trauner 2016a, b). Im Gegenteil, das System verfügt kaum über Solidarität erzwingende Mechanismen. Dies führt in der Folge zu Trittbrettfahrer-Verhalten und der Nicht-Bereitstellung von Flüchtlingsschutz. Die tatsächlich ungleiche Verteilung von Flüchtlingen in der EU hat viele Ursachen. Neben Netzwerken von Migranten in Zielländern, geopolitischen, sozialen, ökonomischen und historischen Faktoren, die bestimmte EU-Staaten attraktiver machen als andere, ist es vor allem das Dublin-System, das die ungleiche Verteilung von Flüchtlingen und damit unterschiedliche gesellschaftliche und finanzielle Belastungen fördert. Hinzu kommt eine große Varianz bei der Umsetzung von EU-Standards (Thielemann und El-Enany 2010; Toshkov und de Haan 2013). Das Abkommen von Dublin ist eine EU-Regelung aus den 1990er Jahren, die festlegt, dass Asylsuchende im Land der Erstaufnahme einen Antrag auf Flüchtlingstatus stellen müssen. Im Frühjahr 2016 räumt die EU-Kommission kritisch ein, dass

das Dublin-System [...] nicht dazu bestimmt [war], EU-weit eine nachhaltige Lastenteilung zu gewährleisten – ein Mangel, den die gegenwärtige Krise sichtbar gemacht hat. [...] Wie die Erfahrung der letzten Jahre gezeigt hat, weist unser jetziges Asylsystem insbesondere im Falle eines Massenzustroms über bestimmte Migrationsrouten die rechtliche Verantwortung für den größten Teil der Asylbewerber einigen wenigen Mitgliedstaaten zu (EU Kommission 2016 (197), S. 4).

Das Erstaufnahmelandprinzip schreibt einzelnen Mitgliedstaaten die Verantwortung und das Verfahren zur Bearbeitung von Asylgesuchen vor. Flüchtende sollen durch die Regelung davon abgehalten werden, in mehreren EU-Staaten einen Antrag auf Asyl zu stellen, um bessere Konditionen einzelner Mitgliedstaaten zu nutzen und die Chance auf Anerkennung zu erhöhen (sogenanntes ‚asylum shopping‘). Sollten Flüchtlinge den Antrag in einem anderen Mitgliedstaat stellen, werden sie über das Dublin-System in das Erstaufnahmeland rücküberstellt. Dieses trägt die Verantwortung für die Feststellung des Status und die Gewährung von Schutz (Dublin III, Art. 18). Effekte der Regelung sind jedoch eine unverhältnismäßige Belastung der an der EU-Außengrenze gelegenen Staaten und eine Individualisierung anstatt eine Kollektivierung der Kosten von Flüchtlingsschutz. Während einige wenige EU-Mitgliedstaaten die Hauptlasten eines gemeinsamen Asylsystems tragen, genießen andere die Position des Trittbrettfahrers (Thielemann und El-Enany 2010, S. 211 ff.; Mouzourakis 2014, S. 5). Die unterschiedliche geografische Lage an der EU-Binnen- oder Außengrenze und die Attraktivität der Zielländer für Geflüchtete versetzt einzelne Mitgliedstaaten in die Position, vom grenzfreien Binnenmarkt zu profitieren, ohne die Last der Grenzkontrolle und der Schutzverpflichtung zu teilen. Sie sind Trittbrettfahrer und können die Kosten des Grenz- und Flüchtlingsschutzes auf andere Mitgliedstaaten abwälzen (Thielemann und El-Enany 2010).

Die ungleiche Verteilung von Geflüchteten als grundsätzliches Regulationsproblem im GEAS war schon vor der Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016 deutlich geworden. Während die süd- und nordeuropäischen Mitgliedstaaten die Hauptlasten von Fluchtbewegungen trugen, waren insbesondere ost- und westeuropäische Staaten von den Fluchtbewegungen aus Krisenregionen kaum betroffen. Demnach wurden von 2008 bis 2016 die meisten Anträge auf einen Flüchtlingsstatus in Deutschland (1,04 Mio.), Frankreich (467.000) und Schweden (452.000) gestellt (Eurostat 2016). Gleichzeitig äußerten Mittelmeeranrainer seit Mitte der 2000er Jahre massiv Kritik, mit den Kosten von Grenzschutz und der Bearbeitung von Asylanträgen überlastet zu sein (Europarat 2006). Die Entscheidung von Kanzlerin Angela Merkel im September 2015, die Anwendung von Dublin-Überstellungen für syrische Flüchtlinge in ihre potenziellen EU-Erstaufnahmelandern entlang der Balkanroute auszusetzen, war der Höhepunkt einer sich schon länger abzeichnenden Entwicklung. Das Dublin-System stellte kein adäquates Instrument dar, um mit der hohen Anzahl von Asylsuchenden im Sommer und Herbst 2015 effektiv umzugehen (Trauner 2016a, S. 99).

Die Forschung zur Umsetzung der EU-Standards im Bereich Asyl kommt zu dem Ergebnis, dass nationale Behörden diese sehr unterschiedlich anwenden. Dadurch wird die ungleiche Verteilung der Flüchtlinge in der EU zusätzlich



befördert (Tsourdi und De Bruycker 2015, S. 4). Zunehmende Konvergenz bei der Anerkennung von Geflüchteten bestimmter Herkunftsstaaten wie zum Beispiel Somalia, Eritrea oder Irak konnte zwar beobachtet werden, gleichzeitig bleibt die Varianz in Anerkennungsquoten hoch (Toshkov und de Haan 2013, S. 676). Aktuelle Statistiken zeigen zum Beispiel, dass Flüchtende aus Syrien in Deutschland oder Schweden eine fast 100-prozentige Anerkennungsquote als Flüchtling haben. In Rumänien, Italien und Ungarn ist diese erheblich niedriger und lag im Jahr 2015 bei jeweils knapp 60 % (Maisch 2016). In dieser Hinsicht verwundert es kaum, dass Asylsuchende teilweise versuchen, das Erstaufnahmelandprinzip zu umgehen und dort den Antrag stellen, wo sie die größte Aussicht auf Erfolg haben.

Das Ziel des GEAS als Konsequenz des Dublin-Systems, EU-weit einheitliche Standards zu gewährleisten, kann insofern keine Geltung beanspruchen. Dies zeigten einmal mehr die Urteile zweier letzttrichterlicher Instanzen in den 2010er Jahren. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) untersagten es zeitweise, Dublin-Überstellungen von Asylsuchenden nach Griechenland durchzuführen. Diesen drohten dort „unmenschliche oder erniedrigende Behandlung“ (C-411/10, M. S. S. v Belgien und Griechenland). Aus ähnlichen Gründen wurden die Überstellungen von Geflüchteten nach Italien gestoppt und nach Bulgarien ausgesetzt (Tarakhel v Schweiz; siehe auch Trauner 2016a, S. 96; Mouzourakis 2014, S. 13 ff.). Das Aussetzen des Erstaufnahmelandprinzips aufgrund von Überlastung und eine extrem abweichende Umsetzung der Standards stellt das EU-Grenzregime grundsätzlich infrage. Die Freizügigkeit im Schengenraum ist an das Funktionieren von Dublin und die Umsetzung einheitlicher Standards gebunden. Einzelne Mitgliedstaaten werden jedoch sehr viel stärker in die gemeinsame Verantwortung für den Flüchtlingsschutz einbezogen als andere. Das Grundproblem der Unverhältnismäßigkeit begünstigt die Ineffektivität des Systems.

---

#### **4 Politikwandel oder Erhalt des Status quo? Reformbemühungen um das EU-Grenzregime**

Überlastung durch die ungleiche Verteilung von Flüchtlingen sowie Schwächen in der Umsetzung der gemeinsamen Standards sind im Zuge der hohen Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016 als „Flüchtlingskrise“ wahrgenommen worden. Dass es sich vielmehr um eine Grenzregimekrise als um eine Flüchtlingskrise handelt, soll im Folgenden anhand von Bemühungen um Reformen der Konstruktionsmängel gezeigt werden. Diese offenbaren, wie bestehende Politiken und

Entscheidungsfindungsprozesse Pfadabhängigkeiten bedingt haben und dadurch substanziellen Wandel im Sinne einer Reform der Dysfunktionalitäten kaum zuließen. Das Interesse an Souveränitätserhalt unterstützte diese Pfadabhängigkeit.

#### **4.1 Pfadabhängigkeit I: Festhalten am Erstaufnahmelandprinzip**

Die Dublin-Verordnung wurde seit 1990 bereits zweimal neu verhandelt – 2001 bis 2003 und 2008 bis 2013. Beide Reformen führten jedoch nicht dazu, dass das Dublinsystem mit der gerechteren Verteilung von Flüchtlingen komplettiert worden wäre. In der letzten Neuverhandlung 2008 bis 2013 wurde das Dublinsystem in sich effizienter gestaltet, die Idee einer gerechteren Lastenteilung aber nicht institutionalisiert. Die Rückführung von Flüchtlingen in das Erstaufnahmeland wurde durch Verfahrensregeln effizienter gestaltet (Kap. VI, Verordnung 604/2013) und unterstützend die elektronische Registrierung von Fingerabdrücken im EURODAC-System verbessert (Verordnung 603/2013). EURODAC wurde noch vor der Reform zu Dublin II, bereits 2000 als Reaktion auf Schwierigkeiten bei der Überstellung von Asyl suchenden in das Erstaufnahmeland beschlossen. Beobachter sehen darin einen Beleg für den Plan, die an der EU-Außengrenze gelegenen Mitgliedstaaten stärker zu belasten und damit die in Dublin angelegten Ungleichheiten wirksam werden zu lassen (Mouzourakis 2014, S. 11 ff.; Aus 2007, S. 21).

Eine substanzielle Reform der Dublin-Verordnung in der letzten Verhandlungsrunde (2008 bis 2013) hätte bedeutet, dass die Kommission ihre Möglichkeit, Politikvorschläge strategisch in den Diskurs einzubringen, nutzt und Elemente der Lastenteilung in die Reform einbringt. Der Vorschlag der Kommission orientierte sich aber weitestgehend am *Status quo* und der Position der Mitgliedstaaten. Ein Mechanismus zur Umverteilung von Flüchtlingen wurde nicht vorgeschlagen (EU-Kommission 2008 (820)). Dennoch versuchte die Kommission, das Problem der ungleichen Belastung und der großen Varianz in der Umsetzung von Standards anzugehen. In diesem Sinne hatte die EU-Institution in ihrer Initiative ein auf sechs Monate begrenztes Aussetzen von Dublin-Überstellungen bei Überlastung oder Dysfunktionalität des Asylsystems vorgeschlagen (EU-Kommission 2008 (820), S. 10, Sektion VII). Als Ergebnis der Verhandlungen im Rat wurde den Mittelmeeranrainern, die eine Entlastung gefordert hatten, jedoch lediglich ein Frühwarnsystem zugebilligt. Dieses soll die Mitgliedstaaten anhalten auf Überlastung hinzuweisen und im Krisenfall die Unterstützung durch

die Europäische Asylagentur (EASO) ermöglichen (Trauner 2016a, S. 100; Art. 33, Verordnung 604/2013). Die Agentur wurde im Zuge von Dublin III gegründet und soll die Anwendung einheitlicher Standards in den Mitgliedstaaten beobachten und durch Beratung fördern. Ein Mechanismus, der es erlaubt, Überstellungen auszusetzen, hätte nicht nur das Erstaufnahmelandprinzip infrage gestellt, sondern auch die große Ungleichheit bei der Anwendung der Standards anerkannt. Eine Verteilung der Lasten wäre damit über den Ausschluss einzelner Mitgliedstaaten von der Verpflichtung, Flüchtlingsschutz bereitzustellen, erfolgt. Lastenteilung über Umverteilung oder Suspendierung hätte sowohl den Interessen der west- und osteuropäischen Mitgliedstaaten widersprochen, die eine *free-rider*-Position im gegenwärtigen Dublin-System genießen, als auch einen Bruch mit der gängigen Praxis bedeutet. Anstelle verbindlicher Vereinbarungen hat der Rat der EU lediglich Absichten zu mehr Solidarität und gegenseitigem Vertrauen bei der Bewältigung von Flüchtlingsschutz bekundet. Solidarität soll demnach durch mehr Kooperation in den EU-Agenturen für Asyl, EASO, und Grenzschutz, FRONTEX, erfolgen. Der Rat diskutierte einen Mechanismus zur Umverteilung von Flüchtlingen, betonte jedoch das freiwillige Engagement der Mitgliedstaaten in diesem Bereich (Rat der EU 2012 (7485), S. 11). Dies erklärt, warum die Kommission seit 2011 zunächst ein Umverteilungssystem auf freiwilliger Basis im Rahmen von Pilotprojekten organisiert hat (EU-Kommission 2011 (835)). Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass das Festhalten an der Norm des Erstaufnahmelandprinzips die pfadabhängige Entwicklung der Dublin-Verordnung förderte. Insofern konnten ausschließlich Maßnahmen umgesetzt werden, die die Durchsetzung dieses Prinzips effizienter und effektiver gestalten nicht aber strukturellen Wandel erkennen ließen.

## 4.2 Pfadabhängigkeit II: Konsensorientierung bei Entscheidungen im Rat

Eine ähnliche Pfadabhängigkeit wie das Erstaufnahmelandprinzip bedingt die Konsensorientierung bei der Entscheidungsfindung im Rat. Das Politikfeld war mehr als 20 Jahre lang intergouvernemental geprägt, wodurch sich eine Konsensorientierung der Mitgliedstaaten etablieren konnte. Auch die schrittweise Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Rat für Justiz und Inneres, durch Annahme der Verträge von Amsterdam (1999) und Lissabon (2009), hat die grundlegende Konsensorientierung nicht stark verändert. Die Hoffnung, dass durch qualifizierte Mehrheitsentscheidung effektivere EU-Politik verabschiedet werden könnte (Niemann 2006, S. 253), hatte sich im Bereich des EU-Grenzregimes bis zum

Jahr der Krise 2015 nicht realisiert. Die Konsensorientierung, so das Argument, erschwerte Politikwandel.

Mitgliedstaaten verabschieden gut zwei Drittel aller Entscheidungen im Rat für Justiz und Inneres ohne Gegenstimme im Rat. Dies entspricht dem Abstimmungsverhalten in anderen EU-Politikfeldern (van Aken 2012). Grundsätzlich unterscheidet sich eine durch qualifizierte Mehrheit (QMV) herbeigeführte Entscheidung von der im Politikfeld bis 2004 praktizierten Einstimmigkeitsregel dadurch, dass Mitgliedstaaten keine Blockademöglichkeit bei Entscheidungen haben. Die überwiegende Beibehaltung von Konsens trotz der Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen bedeutet, dass abweichende Positionen in der Verabschiedung von EU-Gesetzen nicht unberücksichtigt bleiben (Heisenberg 2005, S. 79). Dies wiederum begünstigt Entscheidungen, die sich am *Status quo* orientieren.

Bereits bei den Verhandlungen zur Dublin-Richtlinie (Dublin II, 2001 bis 2003) hatten sich einzelne Mitgliedstaaten mit dem Erstaufnahmelandprinzip unzufrieden gezeigt. Insbesondere Italien, aber auch Griechenland, forderten die Durchführung von Asylverfahren, von der an Dublin gekoppelten Kontrolle der Außengrenzen getrennt zu verhandeln. Dieser Forderung entsprechend schlug die damalige Spanische Präsidentschaft des Rats vor, das Asylverfahren dort durchzuführen, wo ein Antrag eingeht. Das Erstaufnahmelandprinzip war damit infrage gestellt worden (Thielemann und Armstrong 2013, S. 160 ff.). Die Forderung der südlichen Mitgliedsstaaten konnte sich damals jedoch nicht durchsetzen, sie scheiterte am Widerstand von Deutschland, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich (Art. 5 Richtlinie 343/2003; Aus 2006, S. 21). Eine Abschaffung des Erstaufnahmelandprinzips hätte zur Folge, dass Asylsuchenden im Schengenraum de facto Freizügigkeit gewährt würde. Diese könnten damit ihr Recht auf ein Asylverfahren dort geltend machen, wo sich beste Bedingungen bieten.

Die Frage, warum die südlichen Mitgliedsstaaten der für sie nachteiligen Reform zugestimmt haben, bleibt noch zu beantworten. Die Möglichkeit, die Weiterentwicklung des Erstaufnahmelandprinzips durch ein Veto zu blockieren, hatte in den Verhandlungen um Dublin II bestanden. Thielemann und Armstrong beantworten diese Frage mit dem Eigeninteresse der südlichen Mitgliedsstaaten. Als Mitglieder des Schengenraums profitieren ihre eigenen Staatsbürger von der EU-internen Mobilität. Der Preis für die Teilhabe am ‚Gut‘ Freizügigkeit, so die Autoren, sei die Übernahme der Kontrolle der EU-Außengrenzen und die Verpflichtung zum Flüchtlingsschutz gewesen (Thielemann und Armstrong 2013, S. 160). Das Kosten-Nutzen-Kalkül der südlichen Mitgliedstaaten überzeugt als Erklärung ihrer ursprünglichen Motivation, Anfang der 1990er Jahre Teil des

EU-Grenzregimes zu werden. Ihre Haltung in der weiteren Entwicklung und konkreten Ausgestaltung des EU-Grenzregimes bedarf jedoch weiterer Erklärungen. Nicht nur die südlichen, sondern auch die nördlichen Mitgliedstaaten, Deutschland und die Niederlande, waren mit den ungleich geteilten Lasten im Dublin-System unzufrieden. Bereits im Vorfeld der Verhandlungen Anfang der 1990er Jahre hatten diese deshalb einen Verteilungsschlüssel für die Durchführung von Asylverfahren in die Diskussion gebracht. Sie waren damit aber am Widerstand der anderen Mitgliedstaaten gescheitert (Aus 2006, S. 18).

Letztlich fanden sich in der Richtlinie zu Dublin II Absichtserklärungen zu Solidarität und geteilter Verantwortung (Präambel, Richtlinie 343/2003). Diese rechtlich unverbindlichen Einlassungen waren es aber nicht, die die Zustimmung aller Mitgliedstaaten sicherten. Der Druck zum Konsens, eher Kompromissbereitschaft als Ablehnung zu zeigen, ist typisch für Verhandlungen im Rat. Diese Erwartung, in Kombination mit der Möglichkeit, getroffene Entscheidungen nicht wie vereinbart umzusetzen, hat, nach Aus (2006, S. 32 ff.), die Zustimmung zu Dublin II bewirkt. Die Implementationsforschung deutet darauf hin, dass abweichende Positionen bei Entscheidungen im Rat bereits auf Nicht-Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen hindeuten können (Falkner et al. 2005, S. 13).

Die Konsensorientierung der Mitgliedstaaten bei Ratsentscheidungen hat sich bis zur Krise weitestgehend fortgesetzt. Auch bei der Neuverhandlung der Dublin III Richtlinie (2008–2013) hatte allein Griechenland gegen die Reform gestimmt. Das Mittelmeerland begründete seine Ablehnung mit dem Widerspruch zur Weiterentwicklung des *Status quo*. Unter anderem kritisierte das EU-Mitglied, dass die Praxis und Effektivität des Erstaufnahmelandprinzips nicht hinterfragt worden seien und auch die Möglichkeit des Aussetzens von Dublin-Überstellungen nicht in die Neuregelung eingegangen waren (Rat der Europäischen Union 2013 (13375/1), S. 10). Aus dem Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten zu Dublin II und III lässt sich folgender Schluss ziehen: Konsens als Norm der Entscheidungsfindung lässt substanziell Politikwandel gegen die Widerstände von Mitgliedstaaten kaum zu und bedingt damit die pfadabhängige Politikentwicklung im EU-Grenzregime.

### 4.3 Souveränitätserhalt

Grundsätzlich sind das Festhalten am Erstaufnahmelandprinzip und die Konsensnorm bei Ratsabstimmungen Pfadabhängigkeiten, die eng mit dem Interesse an Souveränitätserhalt verbunden sind. Insbesondere die Relevanz migrationspolitischer Entscheidungen für die Souveränität der Mitgliedstaaten verhinderte bisher

mehr kollektive Verantwortlichkeit und damit eine Lastenteilung im EU-Grenzregime. Lastenteilung ginge mit mehr supranationaler Entscheidungskompetenz in der Frage um Zuzug und Aufenthalt von Nichtmitgliedern einher. Im Widerspruch dazu ist das EU-Grenzregime stark intergouvernemental geprägt.

Die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen im Rat, der Mitbestimmung durch das Europäische Parlament und das Recht der Kommission EU-Politik vorzuschlagen wird von den Mitgliedstaaten auf verschiedene Weise eingehegt und unterminiert. Beispiele dafür sind die Beibehaltung der Konsensorientierung und der dominante Einfluss der Staats- und Regierungschefs auf die konkrete Politikentwicklung durch Beschlüsse der jeweiligen Ratspräsidentenschaften. Dies, so Maricut (2016, S. 546), verhindert mitunter effektive Politikkoordination auf der EU-Ebene durch genuin supranationale Akteure wie zum Beispiel die EU-Kommission. Das EU-Grenzregime ist als Konsequenz der Etablierung eines grenzfreien Binnenmarkts entstanden. Eine Balance aus notwendiger EU-Koordination mit dem Erhalt von Souveränität in den Bereichen Asyl-, Migrations- und auch Grenzkontrolle konnte ausschließlich über die zentrale Stellung der Mitgliedstaaten im Entscheidungsprozess hergestellt werden (Uçarar 2013, S. 293). Das heißt, die Letztverantwortung über Zuzug von Nichtstaatsbürgern bleibt trotz Schengen und Dublin bei den Mitgliedstaaten. Dieses Interesse dominierte die Entscheidungsprozesse und Inhalte des EU-Grenzregimes.

Zusammengefasst findet die Frage nach den Gründen für die Grenzregimekrise Antworten in der Beobachtung von Pfadabhängigkeiten, bedingt durch das Festhalten am Erstaufnahmelandprinzip und der vorherrschenden Konsensnorm bei Entscheidungen im Rat. Diese werden durch das Interesse der Mitgliedstaaten an Souveränitätserhalt unterstützt. Unter diesen Bedingungen war es bisher unmöglich, substanziellen Politikwandel, das heißt gemeinschaftlich getragene Verantwortung für den Flüchtlingsschutz, zu etablieren. Im Gegenteil, eine Verlagerung und Abwälzung von Kosten konnte beobachtet werden. Dadurch sahen sich einzelne Mitgliedstaaten überfordert, das Kollektivgut Flüchtlingsschutz wurde nicht mehr bereitgestellt und somit der Moment der „Flüchtlingskrise“ im Jahr 2015 enorm verstärkt.

---

## **5 Die Grenzregimekrise als ‚kritischer Wendepunkt‘?**

In der Phase der Krise, dem Zusammenbruch des Dublin-Systems und der Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen, sind auf der EU-Ebene Notfallmaßnahmen und grundsätzliche Reformbemühungen erkennbar

geworden. Die sogenannte „Europäische Migrationsagenda“ umfasst eine Vielzahl von Maßnahmen im Bereich der Verbesserung von Grenzschutz, einer Reform des GEAS und der Kooperation mit EU-Nachbarstaaten und Herkunftsländern von Flüchtenden und Migranten (EU-Kommission 2016 (85)). Entscheidend für die Ausgangsfrage ist, ob diese Maßnahmen die Konstruktionsmängel des EU-Grenzregimes zu beheben versuchen, oder, wie bisher praktiziert, ihre pfadabhängige Weiterentwicklung einleiten. Konkret würde sich das an einer Änderung des Erstaufnahmelandprinzips zeigen. Als grundsätzliches Defizit des Systems wurde die Ungleichheit in der Verteilung der Lasten für den Flüchtlingsschutz und die große Varianz in der Anwendung gemeinsamer Standards dokumentiert.

Maßnahmen und Reformen im Rahmen der EU-Migrationsagenda verfolgen in der Tat das Ziel, die Defizite des EU-Grenzregimes zu reformieren. Zum einen wird die Doppelbelastung der Staaten an der EU-Außengrenze für Flüchtlings- und Grenzschutz anerkannt und zu mildern versucht. Mehr finanzielle Unterstützung als bisher und der Beschluss, einmalig 160.000 Flüchtlinge aus Griechenland und Italien in andere EU- und Schengen-Mitgliedstaaten umzuverteilen („relocation mechanism“) soll zu ihrer Entlastung beitragen. Gleichzeitig schafft die Einrichtung von Aufnahmezentren, sogenannter ‚hot spots‘, auf den italienischen und griechischen Inseln eine verbesserte Infrastruktur für die Durchführung von Asylverfahren (EU-Kommission 2016 (85); Entscheidung 2015/1601). Zum anderen wird angestrebt über eine nachhaltige Reform des GEAS die generell ungleiche Verteilung der Flüchtlinge wie auch die unterschiedliche Anwendung der Standards innerhalb der EU strukturell zu verändern. So soll die Ungleichbelastung durch einen Mechanismus für Umverteilung, mehr Mittel und bessere Harmonisierung durch Stärkung der EU-Asylagentur möglicherweise abgemildert werden (Kommission 2016 (197), S. 6).

## **5.1 Pfadabhängigkeit I: gradueller, kein struktureller Politikwandel**

Das EU-Grenzregime könnte durch diese Reformen substanziell verändert werden. Auf den ersten Blick scheint die pfadabhängige Entwicklung des Dublin-Systems durch einen „Korrekturmechanismus für eine faire Lastenverteilung“ insofern durchbrochen, als dass ein strukturelles Defizit des EU-Grenzregimes, die Ungleichbelastung der Mitgliedstaaten, ‚korrigiert‘ würde. Eine Einordnung der Reformen als Abkehr vom Erstaufnahmelandprinzip bedarf jedoch ihrer genaueren Analyse. Denn der *Status quo* ungleich verteilter Lasten kann in der

Tat nur über Änderungen am Prinzip des Erstaufnahmelandes substantiell geändert werden. Entsprechend des Kommissionsvorschlags, ermöglicht der Korrekturmechanismus, ähnlich den einmaligen Umsiedlungsbeschlüssen, eine Verteilung von Asylsuchenden im Falle der Überlastung einzelner Mitgliedstaaten. Basierend auf einem Verteilungsschlüssel, der sich an Bevölkerungsgröße und dem jeweiligen Bruttoinlandsprodukt der Mitgliedstaaten orientiert, würden Asylsuchende mit Unterstützung der Asylagentur EASO entsprechend zugewiesen. Ein finanzieller Solidaritätsmechanismus sanktioniert die Mitgliedstaaten mit 250.000 EUR für die Ablehnung eines jeden umzusiedelnden Asylsuchenden. Aber der Korrekturmechanismus soll nur Anwendung finden, solange die Überlastung eines Mitgliedstaats anhält. Überlastung im Sinne der Kommission bedeutet, die nach dem Verteilungsschlüssel berechnete Aufnahmekapazität ist um mehr als 150 % überschritten (Kommission 2016 (270), S. 18 ff.).

Insofern verspricht die Dublin-Reform eine Entlastung der überlasteten aber nicht wirklich eine gleichmäßige Belastung aller Mitgliedstaaten. Der *Status quo* struktureller Ungleichheit im Dublin-System wird damit abgemildert, nicht aber beseitigt. Struktureller Wandel und eine definitive Abkehr vom *Status quo* verlangte eine Quotenregelung nach Einreise. Eine solche Lösung war noch im April 2016, einen Monat vor der Veröffentlichung der Dublin-Reformvorschläge, diskutiert worden. Demnach wären unabhängig vom Erstaufnahmeland Schutzsuchende unmittelbar nach Einreise entsprechend einer Quotenregelung zur Feststellung des Asylstatus an Mitgliedstaaten verteilt worden (Kommission 2016 (197), S. 7 ff.). Im Gegensatz dazu bleibt das Erstaufnahmelandprinzip bei Anwendung des Korrekturmechanismus bestehen und bedeutet also doch eine eher pfadabhängige Weiterentwicklung des Dublin-Systems. Dieser Befund graduellen anstelle strukturellen Politikwandels bestätigt sich im Kontext der übrigen Maßnahmen. Insbesondere die Rolle der südlichen Mitgliedstaaten als Erstaufnahmeländer wird zusätzlich durch eine entsprechend krisentaugliche Asylinfrastruktur, die sogenannten ‚hot spots‘ unterstützt. Stark belastete nördliche Mitgliedstaaten wie Deutschland, Österreich und Schweden würden wohl kaum entlastet. Eine Umverteilung von Flüchtlingen in ost- oder westeuropäische Mitgliedstaaten fände mit dem Korrekturmechanismus jedoch nur im Notfall statt.

## 5.2 Pfadabhängigkeit II: Abkehr vom Konsensprinzip und Politikwandel

Im EU-Grenzregime lässt sich also eine Korrektur, ein gradueller aber kein struktureller Wandel beobachten. Nicht nur die Politik, das jeweilige Instrument,



bedingt Pfadabhängigkeit für den Spielraum möglicher Reformen, sondern auch politische Prozesse bestimmen diese mit. Wie dokumentiert sind Konsensentscheidungen im Rat oftmals Indikatoren für den *Status quo* perpetuierende Entscheidungen. Offene Opposition der Mitgliedstaaten im Rat deutet also auf Politikwandel hin, der nicht allen Interessen gerecht wird.

Auf dem Höhepunkt der Krise des Grenzregimes im Herbst 2015 beschloss der Rat (Entschießung 2015/1523; Entschießung 2015/1601) die Umsiedlung von einmalig 40.000 beziehungsweise 120.000 Flüchtlingen aus Griechenland und Italien über einen zweijährigen Zeitraum. Die jeweilige Quote für Umverteilung orientiert sich an Bruttoinlandsprodukt, Bevölkerungsgröße, Arbeitslosenquote und bisherigem Engagement des Mitgliedstaats im Flüchtlingsschutz. Beide Beschlüsse wurden von einzelnen Mitgliedstaaten scharf kritisiert und, ungewöhnlich, gegen öffentlich geäußerten Protest und Gegenstimmen beschlossen. Die Tschechische Republik, Ungarn, Rumänien und die Slowakei stimmten explizit gegen die Beschlüsse. In der Begründung ihrer Ablehnung, hoben die Tschechische Republik, Rumänien und die Slowakei darauf ab, dass eine Mehrheitsentscheidung solcher Tragweite gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten Legitimationsprobleme haben würde. Das Prinzip der Freiwilligkeit in der Beteiligung an EU-reguliertem Zuzug müsse Vorrang haben (Rat der EU 2015 (12295)).

Schon im Vorfeld der Entscheidung warnten die Tschechen davor, Umverteilung zu einem „neuen systematischen Instrument des GEAS“ werden zu lassen, und damit bisherige Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten im Dublin-System aufzuweichen (Rat der EU 2015 (15081), S. 22). Offensichtlich drückte sich darin die Sorge eines Mitgliedstaats aus, seine bisher privilegierte Position als Trittbrettfahrer im gemeinsamen Grenzregime zu verlieren. Abweichend ist die Position Ungarns. Selbst an der EU-Außengrenze gelegen und Erstaufnahmeland für sehr viele Schutzsuchende während der Krise lehnte die ungarische Regierung den Umverteilungsmechanismus ab, obgleich sie selbst davon durch Entlastung hätte profitieren können. Ungarn beklagte, dass ein Teil der EU-Mitgliedstaaten der Verpflichtung zum Grenzschutz nur unzureichend nachkäme und der Flüchtlingsschutz priorisiert werde. Eine Teilnahme Ungarns an Umverteilung könne ohne eine Verschiebung der Prioritäten hin zu Verbesserungen der Grenzkontrolle nicht erzwungen werden (Rat der EU 2015 (15081), S. 6). In der Position Ungarns zeigt sich eine grundsätzliche Kritik an den Maßnahmen zur Bewältigung der Krise des EU-Grenzregimes.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass ein EU-Beschluss zu verbindlicher Umverteilung nicht durch Konsens zu verwirklichen gewesen wäre. Der Widerstand gegen EU-Politik war grundsätzlich und kaum verhandelbar. Insofern

konnte eine Mehrheit der Mitgliedstaaten im Rat die Tendenz zu institutionalisiertem Konsens überwinden und so einen verpflichtenden, wenn auch nur einmaligen, Umverteilungsmechanismus beschließen. Ob dies auch im Zusammenhang mit der Neuverhandlung der Dublin-Verordnung und dem darin enthaltenen permanenten Korrekturmechanismus zu beobachten sein wird, bleibt abzuwarten. Politikwandel im Grenzregime wird sich nur gegen Widerstände und das Konsensprinzip durchsetzen lassen.

### 5.3 Souveränitätserhalt

Die Analyse betonte das Interesse der Mitgliedstaaten an Souveränitätserhalt als entscheidendem Faktor für Pfadabhängigkeiten im EU-Grenzregime. Sowohl das Festhalten am Erstaufnahmelandprinzip als auch die Konsensorientierung im Rat verhinderten strukturellen Politikwandel hin zu einer fairen Lastenteilung und kollektiven Verantwortlichkeit. Während der Krise konnte gradueller Politikwandel hin zu konkreten Vorschlägen und Beschlüssen für mehr Lastenteilung und ein Bruch mit der Konsensnorm beobachtet werden. Insofern liegt die Vermutung nahe, dass die Krise einen kritischen Wendepunkt andeutet, der das Souveränitätsverständnis der Mitgliedstaaten verändert hat. Diese These lässt sich an der Umsetzung des einmaligen Umverteilungsmechanismus, der vom Rat beschlossenen Umverteilung von 160.000 Asylsuchenden aus Griechenland und Italien in andere Schengenstaaten prüfen. Die Umsetzung der Umverteilungsbeschlüsse bedeutete, dass die Entscheidung über Zuzug und Aufenthalt von Schutzsuchenden nunmehr auch gemeinschaftlich auf EU-Ebene getroffen würde und das Erstaufnahmeland tatsächlich zu entlasten sei.

Seit Inkrafttreten der Beschlüsse im Herbst 2015 sind bis April 2017 fast 18.000 Schutzsuchende, davon 12.490 aus Griechenland und 5413 aus Italien, umverteilt worden. Mehr als 4200 Personen wurden von Deutschland aufgenommen, vor Frankreich (3374) und den Niederlanden (1776) das engagierte Land im Umverteilungsmechanismus. Knapp 11 % der ursprünglich anvisierten 160.000 Umsiedlungen sind innerhalb der ersten eineinhalb Jahre seit dem Beschluss durchgeführt worden. Nicht nur die offenen Kritiker der Beschlüsse wie Tschechen und Slowaken bleiben hinter den Vorgaben des Verteilungsschlüssels zurück, auch kaum von der Fluchtmigration betroffene Länder wie Polen oder Spanien vermeiden eine nennenswerte Beteiligung an einer solidarischen Lastenteilung. Nahezu alle Schengenstaaten zeigen sich eher passiv bei der Umsetzung des Umverteilungsmechanismus (EU-Kommission [2016](#) (720)).

Ein wenig mehr Bereitschaft der Mitgliedstaaten kann bei der Umsiedlung syrischer Flüchtlinge aus der Türkei beobachtet werden. Im März 2016 beschloss die EU mit der Türkei ein Abkommen, das diese als sicheres Drittland für Schutzsuchende definiert. Flüchtlingen wird die illegale Überfahrt auf die griechischen Inseln erschwert, wodurch Druck auf Kontrolle an der griechischen EU-Außengrenze zur Türkei entlastet werden konnte. Im Gegenzug verpflichtet sich die EU, finanzielle Ressourcen bereit zu stellen und im Tausch abgeschobener illegal eingereister syrischer Flüchtlinge nach Griechenland legal in der Türkei sich aufhaltende Flüchtlinge in die EU umzusiedeln (Europäischer Rat 2016). Im Rahmen des Abkommens wurden von März bis September 2016 mehr als 1600 Syrer in 13 EU-Staaten aufgenommen (EU-Kommission 2016 (634), S. 8).

Bei beiden Beschlüssen, dem EU-Türkei-Abkommen und den Ratsbeschlüssen zur Entlastung von Griechenland und Italien sind es die Osteuropäer, insbesondere, die in der Visegrad-Gruppe versammelten Staaten Polen, die Slowakei und die Tschechische Republik sowie Ungarn, die offen Widerstand gegen EU-organisierte Umverteilung zeigen. Bei dem Treffen des EU-Rats vom September 2016 in Bratislava stellte die Gruppe den Ansatz der ‚flexiblen und effektiven‘ Solidarität der von der EU geforderten verbindlichen Solidarität gegenüber (Visegrad Gruppe 2016). Dieser Ansatz sieht Lastenteilung grundsätzlich nur auf freiwilliger Basis begründet und durch unterschiedliche Transfers gegeben. Solidarität solle nicht ausschließlich die Aufnahme von Schutzsuchenden beinhalten, sondern könne auch die Unterstützung Flüchtender in Krisenregionen meinen (Nielsen 2016). Schleppende Implementierung und offener Protest gegen verbindliche Maßnahmen zur Lastenteilung zeigen, dass das Interesse an Souveränitätserhalt trotz formalem Politikwandel bestehen bleibt. Die Entscheidung über Zuzug wird, wenn überhaupt, nur zögerlich an die EU-Ebene abgetreten. Insofern ist es mehr als fraglich, ob ein Beschluss für einen Korrekturmechanismus im Dublin-System überhaupt eine Chance auf Umsetzung hätte. Selbst wenn eine Mehrheit der Mitgliedstaaten diesen gegen Widerstände im Rat beschlösse, scheint Souveränitätserhalt im EU-Grenzregime wichtiger als Solidarität.

---

## 6 Schlussbetrachtung

Die Analyse der Flüchtlingskrise als EU-Grenzregimekrise zeigte, wie das Festhalten am Erstaufnahmelandprinzip und die Konsensnorm bei Ratsbeschlüssen institutionelle Pfadabhängigkeiten definieren. Diese Faktoren werden vom Interesse der Mitgliedstaaten an Souveränitätserhalt unterstützt und bedingten ein dysfunktionales EU-Grenzregime. Die grundsätzliche Krisenhaftigkeit dieser Politik

wurde 2015 als „Flüchtlingskrise“ offenbar, als das Dublin-System zusammenbrach. In der Tat kann die Krise als kritischer Wendepunkt eingeordnet werden: Reformen des Grenzregimes wurden in der Folge vorgeschlagen und zum Teil auch beschlossen. Diese haben das Potenzial, bestehende Pfadabhängigkeiten und das Verständnis der Mitgliedstaaten für Souveränität bei der Entscheidung über Zuzug und Aufenthalt substanziell zu verändern. Gleichwohl zeigt die detaillierte Analyse der Politiken, Entscheidungen und ihrer Umsetzung, dass die Faktoren, die die Krisenhaftigkeit des Grenzregimes zur Folge hatten, noch wirksam sind. Struktureller Politikwandel, das heißt eine Abkehr vom Erstaufnahmelandprinzip durch eine Quotenregelung nach Einreise, wird im Kommissionsvorschlag der Dublin-Reform nicht verhandelt. Im Gegenteil, ein korrekativer Fairnessmechanismus würde nur in Ansätzen die durch das Erstaufnahmeprinzip strukturell bedingte Ungleichverteilung von Flüchtlingen verändern. Dadurch bleibt das EU-Grenzregime pfadabhängig in seiner Entwicklung. Ein tatsächlich solidarischer Lastenausgleich kann so nicht realisiert werden.

Obgleich eine Abkehr von der Konsensnorm Politikwandel im Bereich der einmaligen Umsiedlung von Flüchtlingen formal ermöglicht hat, zeigt die Umsetzung der Beschlüsse gravierende Mängel. Mitgliedstaaten beteiligen sich bisher unzureichend an der Umverteilung. Dies zeigt, Ratsbeschlüsse ohne Konsens lassen eine wirksame Umsetzung nicht unbedingt erwarten. Damit scheint der Konsensmodus mit seiner den *Status quo* perpetuierenden Wirkung bei Entscheidungen im Grenzregime relativ alternativlos. Der offene Widerstand gegen EU-definierten Zuzug und Aufenthalt von Asylsuchenden evozierte Souveränitätsvorstellungen, die einem nationalstaatlichen Kontext verhaftet sind. Insbesondere einige osteuropäische Mitgliedstaaten scheinen nicht bereit, diese für einen erweiterten Souveränitätsbegriff im EU-Kontext aufzugeben. Dazu gehörte die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen, die den eigenen Interessen nicht unmittelbar entsprechen. Insofern kann eine Abkehr von der Konsensnorm nur unter Umständen ihr folgender Souveränitätsvorstellungen effizienteres Entscheiden und eine effektivere Politik bewirken.

Im Gegensatz zu Politiken interner Umverteilung von Flüchtlingen scheint ein Konsens sehr viel leichter realisierbar in Bezug auf die Externalisierung von Flüchtlingsschutz. Dieses Instrument schont die Souveränität der Mitgliedstaaten und kann in der effektiven Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens beobachtet werden. Die Förderung externer Instrumente zu Migrationskontrolle und Flüchtlingsschutz scheint im Lichte der Ergebnisse der Studie als eine mögliche Strategie, um die grundsätzliche und anhaltende Krisenhaftigkeit des EU-Grenzregimes auszugleichen.

## Literatur

- Aus, J. P. (2006). Logics of Decision-making on Community Asylum Policy. A Case Study of the Evolvement of the Dublin II Regulation. *Working Paper No. 3*. Arena Centre for European Studies Oslo.
- Aus, J. P. (2007). EU Governance in an Area of Freedom, Security and Justice: Logics of Decision-making in the Justice and Home Affairs Council. *Working Paper No. 15*. Arena Centre for European Studies Oslo.
- Betts, A. (2003). Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint Product Model in Burden Sharing Theory. *Journal of Refugee Studies*, 16 (3), (S. 274–296).
- Collier, R. B., & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Eigmüller, M. (2007). *Grenzicherungspolitik. Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Europarat. (2006). Mass Arrival of Irregular Migrants on Europe's Southern Shores. Doc. 11053. *Parliamentary Assembly. Committee on Migration, Refugees and Population*. Strasbourg.
- Europäische Kommission. (2008, 820). Vorschlag für eine Verordnung 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. Brüssel, 3. Dezember 2008.
- Europäische Kommission. (2011, 835). Mitteilung über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich. Brüssel, 2. Dezember 2012.
- Europäische Kommission. (2016, 85). Communication on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration. Brüssel, 10. Februar 2016.
- Europäische Kommission. (2016, 197). Mitteilung Reformierung des GEAS und Erleichterung legaler Wege nach Europa. Brüssel, 6. April 2016.
- Europäische Kommission. (2016, 270). Vorschlag für eine Verordnung 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 (recast). Brüssel, 4. Mai 2016.
- Europäische Kommission. (2016, 634). Mitteilung der Kommission. Dritter Fortschrittsbericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei. Brüssel, 28. September 2016.
- Europäische Kommission. (2016, 635). Bericht über die Anwendung einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums. Brüssel, 28. September 2016.
- Europäische Kommission. (2016, 720). Mitteilung der Kommission. Umverteilung und Neuansiedlung – Siebter Fortschrittsbericht. Brüssel, 9. November 2016.
- Europäischer Rat. (2016). Statement of the EU Heads of State or Government, 7 March 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>. Zugegriffen: 8. Dezember 2016.

- Eurostat. (2016). Asylum and first time Asylum Applicants – Annual aggregated Data. [www.ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1](http://www.ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1). Zugegriffen: 8. Dezember 2016.
- Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M., & Leiber, S. (2005). *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44 (5), (S. 936–957).
- Heisenberg, D. (2005). The Institution of ‘Consensus’ in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council. *European Journal of Political Research*, 44 (1), (S. 65–90).
- Maisch, A. (2016). Wenn Asyl Glückssache ist. <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-04/fluechtlinge-anerkennung-unterschiede-europa>. Zugegriffen: 8. Dezember 2016.
- Maricut, A. (2016). With and without supranationalisation: the post-Lisbon roles of the European Council and the Council in justice and home affairs governance. *Journal of European Integration*, 38 (5), (S. 541–555).
- Mau, S., Brabandt, H., Laube, L., & Roos, C. (2012). *Liberal States and Freedom of Movement. Selective Borders, Unequal Mobility*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mouzourakis, M. (2014). ‘We Need to Talk about Dublin’ Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union. *Refugee Studies Centre. Working Paper Series No. 105*. University of Oxford.
- Nielsen, N. (2016). Slovak Presidency proposes ‘effective Solidarity’ on Migration. <https://euobserver.com/migration/135960>. Zugegriffen: 9. Dezember 2016.
- Niemann, A. (2006). *Explaining Decisions in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Papadimitriou, P. N., & Papageorgiou, I. F. (2005). The New ‘Dubliners’: Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin II) by the Greek Authorities. *Journal of Refugee Studies*, 18 (3), (S. 299–318).
- Rat der Europäischen Union. (2012, 7485). Council Conclusions on a common framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures due to mixed migration flows. Brüssel, 9. März 2012.
- Rat der Europäischen Union. (2013, 13375/1). Monthly Summary of Council Acts June and July 2013. Brüssel, 21. Oktober 2013.
- Rat der Europäischen Union. (2015, 12295). 3411 session du Conseil de l’Union européenne (Justice et Affaires Intérieures). Bruxelles, 13 Octobre 2015.
- Rat der Europäischen Union. (2015, 15081). Monthly Summary of Council Acts – July and August 2015. Brussels, 8 December 2015.
- Roos, C. (2013). *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Walls of Fortress Europe?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thielemann, E., & El-Enany, N. (2010). Refugee Protection as a Collective Action Problem: Is the EU Shirking its Responsibilities? *European Security*, 19 (2), (S. 209–229).
- Thielemann, E., & Armstrong, C. (2013). Understanding European Asylum Cooperation under the Schengen/Dublin System: A Public Goods Framework. *European Security*, 22 (2), (S. 148–164).
- Tsourd, L., & De Bruycker, P. (2015). EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection *Policy Brief 2015/06*. Florence: Migration Policy Centre.

- Trauner, F. (2016a). Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU Asylpolitik. *Integration* (2), (S. 93–106).
- Trauner, F. (2016b). Asylum Policy: the EU's Crisis and the Looming Policy Regime Failure. *Journal of European Integration*, 38 (3), (S. 311–325).
- Trauner, F., & Ripoll Servent, A. (2016). The Communitarization of the Area of Freedom, Security and Justice: Why Institutional Change does not Translate into Policy Change. *Journal of Common Market Studies*, 54 (6), (S. 1417–1432).
- Toshkov, D., & de Haan, L. (2013). The Europeanization of Asylum Policy: An Assessment of the EU Impact on Asylum Applications and Recognition Rates. *Journal of European Public Policy*, 20 (5), (S. 661–683).
- Uçarer, E. M. (2013). Area of Freedom Security and Justice. In M. Cini & N. Perez-Solorzano Barragán (Eds.), *European Union Politics* (pp. 281–295). Oxford: Oxford University Press.
- van Aken, W. (2012). Voting in the Council of the European Union. Contested decision-making in the EU Council of Ministers (1995–2010) *Sieps. Swedish Institute for European Policy Studies*. Stockholm.
- Visegrad Gruppe. (2016). Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries. Bratislava 16 September 2016. <http://www.msz.gov.pl/resource/4e985f7f-8a2d-416b-8b3f-52e7f704c414:JCR>. Zugegriffen: 9. Dezember 2016.
- Zaun, N. (2015). Why EU asylum standards exceed the lowest common denominator: the role of regulatory expertise in EU decision-making. *Journal of European Public Policy*, 23 (1), (S. 136–154).

---

## Über den Autor

**Christof Roos** ist Juniorprofessor für Europäisches und Globales Regieren an der Europa-Universität Flensburg und Fellow am Institute for European Studies der Vrije Universiteit Brussel. Sein Schwerpunkt liegt auf der Erforschung von Mehrebenenpolitik am Beispiel der europäischen Einwanderungs-, Asyl- und Mobilitätspolitik.

FluchtMigration und gesellschaftliche

Transformationsprozesse

Transdisziplinäre Perspektiven

Goebel, S.; Fischer, Th.; Kießling, F.; Treiber, A. (Hrsg.)

2018, VI, 237 S. 1 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-19035-4