ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Behringer, Benedikt; Rhode, Carla; Stitteneder, Tanja

Article

ifo Migrationsmonitor: Die Verteilung von Geflüchteten in der EU

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Behringer, Benedikt; Rhode, Carla; Stitteneder, Tanja (2019) : ifo Migrationsmonitor: Die Verteilung von Geflüchteten in der EU, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 72, Iss. 22, pp. 34-40

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/206940

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Benedikt Behringer, Carla Rhode und Tanja Stitteneder

ifo Migrationsmonitor

Die Verteilung von Geflüchteten in der EU

Einige Länder sind aufgrund unterschiedlicher Faktoren stärker von Migrationsströmen betroffen als andere. In der EU sind die Forderungen nach Solidarität und einer fairen Lastenverteilung bei der Aufnahme von Geflüchteten lauter geworden. Verteilungsmechanismen stellen eine Möglichkeit der Lastenverteilung dar. Der vorliegende Artikel gibt einen Überblick über die aktuelle Debatte und stellt vier konkrete Vorschläge vor, die auf die physische Verteilung Geflüchteter in der EU abzielen. Dabei wird auch darauf eingegangen, inwieweit sich die Ansätze voneinander unterscheiden und welche Herausforderungen sich dabei ergeben.

Innerhalb Deutschlands wurde das Quotensystem EASY eingeführt, um für eine gerechte Erstverteilung von Geflüchteten auf die einzelnen Bundesländer zu sorgen (vgl. BAMF 2019). Eine Kommission aus Bund und Ländern ermittelt jährlich, wie viele Geflüchtete jedes Bundesland aufnehmen soll. Bei der Ermittlung der Verteilungsquoten berücksichtigt das zugrunde liegende System sowohl die Geflüchteten (wenn sich z.B. bereits Angehörige in einem bestimmten Bundesland aufhalten) als auch die Auslastung der Bundesländer. Was in Deutschland zu funktionieren scheint, stellt über nationale Grenzen hinaus eine viel diskutierte Herausforderung dar. In der EU herrscht große Uneinigkeit darüber, ob und nach welchem Mechanismus Geflüchtete auf die Mitgliedstaaten verteilt werden sollen. Das wurde bereits während der Fluchtjahre 2015/2016 deutlich und zeigt sich auch in der aktuellen Diskussion über die Verteilung der in Seenot geratenen Geflüchteten.

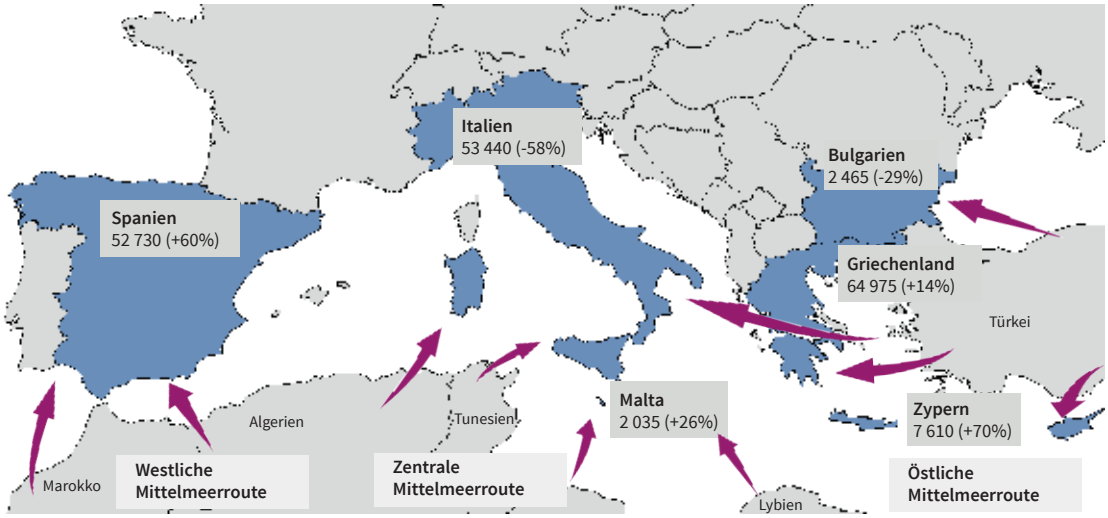
Zu Beginn gibt der vorliegende Artikel einen Überblick über den Ursprung der aktuellen Debatte rund um die Verteilung von Geflüchteten aus Drittstaaten in der EU. Im Anschluss werden bisher umgesetzte Ansätze vorgestellt, die den EU-Grundsätzen der Solidarität und fairen Lastenverteilung entsprechen. Außerdem werden vier Reformvorschläge zur physischen Verteilung der Geflüchteten auf die EU-Mitgliedstaaten näher ausgeführt. Eine abschließende Analyse dieser Vorschläge gibt einen Ausblick für die Zukunft.

MIGRATIONSDRUCK UND MIGRATIONSROUTEN

Der Ursprung der Diskussion über einen Verteilungsmechanismus Geflüchteter auf die EU-Staaten bildet die ungleiche Verteilung von Asylanträgen in EU-Staaten. Unabhängig von der Migrationsentscheidung kommen Geflüchtete aufgrund der geografischen Nähe zuerst in einigen wenigen Ländern an. Zu diesen Erstankunftsländern gehören vor allem Spanien, Italien und Griechenland. Aber auch kleinere Länder, wie Malta, Zypern und Bulgarien, sind betroffen, da sie die Grenze der EU nach außen hin bilden. Geflüchtete und irreguläre Migranten gelangen in der Regel über drei Hauptmigrationsrouten nach Europa: die westliche Migrationsroute führt über Algerien und Marokko nach Spanien, die zentrale Migrationsroute erstreckt sich von Tunesien und Libyen nach Italien und Malta. Über die östliche Migrationsroute gelangen die Geflüchteten von der Türkei nach Bulgarien, Griechenland und Zypern. Die sechs Grenz- bzw. Küstenländer Spanien, Italien, Malta, Griechenland, Bulgarien und Zypern verzeichneten im Jahr 2018 insgesamt 183 255 Asylerstantragsteller. Im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies einem Rückgang von knapp 19%. Viel entscheidender ist jedoch die wechselnde Frequentierung der Routen. Zwischen 2014 und 2017 sah sich vor allem Italien mit einem Massenzustrom an Geflüchteten und irregulären Migranten konfrontiert, worauf die italienische Regierung mit einer strikteren Einwanderungspolitik reagierte, die zu einem Rückgang von Asylsuchenden in Italien führte. Dennoch ist die Anzahl der neuen Asylsuchenden nur im geringen Maße zurückgegangen. Vielmehr scheint es, als hätten die Migranten ihre Routen angepasst, denn im Jahr 2018 kam der Großteil über die westliche Migrationsroute nach Spanien, statt wie zuvor über die zentrale Mittelmeeroute nach Italien (vgl. Abb. 1).

Dass die in den Grenz- und Küstenregionen ankommenden Geflüchteten ungleich auf die

Abb. 1
Migrationsrouten nach Europa: Asylerstanträge 2018



Quelle: Eurostat (Stand: 11.11.2019); Darstellung des ifo Instituts basierend auf Aktion Deutschland (2019) und UNCHR (2019). © ifo Institut

EU-Staaten aufgeteilt werden, liegt unter anderem am Dublin-Abkommen, das vorsieht, dass Geflüchtete dort einen Erstantrag auf Asyl stellen, wo sie zum ersten Mal in Europa eingereist sind. Wie Bauböck (2018) verdeutlicht, haben sich die EU-Staaten bereits in den 1990er Jahren auf dieses Verteilungsprinzip verständigt, jedoch ohne einen Mechanismus zu berücksichtigen, der für die gerechte Aufteilung der Lasten sorgt.

UNTERSCHIEDLICHE ANSÄTZE FÜR EINE SOLIDARISCHE LASTENVERTEILUNG

Aufgrund des Ungleichgewichts forderten Zivilgesellschaft und Politik zuletzt verstärkt Solidarität der EU-Mitgliedstaaten, um zu einer fairen Lastenverteilung bei der Aufnahme von Geflüchteten zu gelangen. Dabei sind die Begriffe der Solidarität und fairen Lastenverteilung nicht nur politische Schlagworte, sondern bilden die rechtliche Grundlage der gemeinsamen EU-Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen. So heißt es im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, für die Umsetzung der genannten Bereiche gelte der »Grundsatz der Solidarität und gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedsstaaten, einschließlich finanzieller Hinsicht« (Artikel 68).

Die Frage, welche Form eine gerechte Aufteilung der Verantwortungen angesichts der ungleichen Verteilung von Asylanträgen in der EU annehmen könnte, ist schon länger Gegenstand des akademischen Diskurses (vgl. Barutciski und Suhrke 2001; Noll 1997).

Thielemann (2017, S. 73–79) kategorisiert drei Strategien einer fairen Lastenverteilung, die bisher im Rahmen der EU Anwendung gefunden haben. Laut Thielemann gibt es seit mehreren Jahrzehnten das Bestreben, die Migrations- und Asylpolitik EU-weit zu vereinheitlichen (*sharing policies*). So beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs im Rahmen des EU-Gipfels in Tampere 1999 ein Programm zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Hieraus folgten u.a. wesentliche Richtlinien, die Standards bezüglich des Asylverfahrens (Richtlinie 2005/85/EG), Aufnahmebedingungen (Richtlinie 2003/9/EG) oder der Anerkennungen (Richtlinie 2004/83/EG) vorschreiben. Kernelement des gemeinsamen Europäischen Asylsystems bilden die Dublin-Verordnungen (I, II und III), die das zuständige Land für die Antragsprüfungen festlegen.

Um Staaten, die unter besonderem Druck stehen, finanziell zu unterstützen, hat die EU im Jahr 2000 den europäischen Flüchtlingsfonds eingeführt (*sharing money/resources*). In seiner Entscheidung weist der Rat der Europäischen Union darauf hin, dass es einer gerechten Aufteilung entspräche, die Fondsgelder gemäß der Anstrengung eines Staates bei der Aufnahme Geflüchteter auszuschütten (Richtlinie 2000/596/EG). Für den Zeitraum von 2014–2020 stehen der Europäischen Union 3 137 Mill. Euro aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) zur Verfügung. Neben dem Ausbau des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sind diese Gelder für die finanzielle Entlastung der entsprechenden Mitgliedstaaten vorgemerkt.

Eine dritte Strategie besteht in der physischen Verteilung Geflüchteter von einem überlasteten EU-Staat in einen anderen Mitgliedstaat (*people-sharing initiatives*). Anders als die ersten beiden Strategien zielt dieses Konzept auf eine direkte Lastenverteilung ab. Bereits in einer Richtlinie von 2001 (2001/55/EG Mindestnormen für die Gewährung vor-

übergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms) stellt der Rat der Europäischen Union einen Verteilungsmechanismus vor, sollte ein Mitgliedstaat aufgrund eines Massenzustroms Asylsuchender überlastet sein. Das Instrument beruht eher auf Versprechen als Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und wurde bis dato noch nicht eingesetzt. Anders verhält es sich bei dem temporären Notfallmechanismus, den der Rat der Europäischen Union am 22. September 2015 beschloss (Rat der Europäischen Union 2015). Dieser verpflichtete alle EU-Mitgliedstaaten dazu, insgesamt 120 000 Asylsuchende aus Italien, Griechenland und Ungarn aufzunehmen. Trotz des bindenden Charakters konnte die angestrebte Verteilungsanzahl kaum erreicht werden: Laut eines Berichts der Kommission (2018) wurden bis Oktober 2018 34 705 Geflüchtete umverteilt.

MECHANISMEN ZUR VERTEILUNG GEFLÜCHTETER IN DER EU

Einige Experten sprechen sich für die physische Verteilung Geflüchteter im EU-Kontext aus, da sie der ungleichen Last, die Staaten tragen, direkt entgegenwirkt. Dem Konzept liegt der Gedanke zugrunde, dass die Aufnahme von Geflüchteten bzw. die Bearbeitung von Asylgesuchen mit Aufwand und Kosten seitens des aufnehmenden Staates verbunden ist (vgl. Ferraciolo 2014). Somit haben Staaten nur eine begrenzte Kapazität, Geflüchtete aufzunehmen. Daraus ergeben sich zwei Punkte, die maßgebend für die Natur des Verteilungsmechanismus sind.

Einerseits stellt sich die Frage, was unter einer »gerechten Verteilung« zu verstehen ist und wie sie bemessen wird. Viele Wissenschaftler sprechen sich für quantifizierbare Kriterien aus, wie Wirtschaftskraft und Bevölkerungsgröße, um die Staatskapazität und somit gerechte Verteilung von einem bestimmten Kontingent Geflüchteter auf mehrere Staaten zu berechnen (vgl. Carens 2013, S. 214–215; Gibney 2015, S. 457; Thielemann et al. 2010). Quantifizierbare Kriterien bilden auch in der Praxis die Grundlage sogenannter Verteilungsschlüssel, durch die Verteilungsquoten errechnet werden. Das EASY-Quotensystem in Deutschland richtet sich nach dem »Königsteiner Schlüssel«, der auf Steuereinnahmen (zwei Drittel Anteil bei der Bewertung) und den Bevölkerungszahlen (ein Drittel Anteil der Bewertung) der Bundesländer beruht (vgl. BAMF 2019). Neben quantifizierbaren Kriterien beleuchten normative Ansätze auch die besondere Verantwortung und Solidarität von Staaten gegenüber Geflüchteten. Bauböck (2018) betont die besondere Verantwortung einiger Mitgliedstaaten gegenüber bestimmten Gruppen von Geflüchteten, beispielweise wenn Mitgliedstaaten repressive Regime unterstützen und somit indirekt an den Situationen beteiligt waren, die zur Flucht geführt haben. Gibney (2015) spricht sich zudem für die Berücksichtigung der Länderpräferenz Geflüchteter aus, da sich dies u.a. positiv auf die Integrationsfähigkeit auswirken und Sekundärbewegungen reduzieren würde.

Andererseits ist von zentraler Bedeutung, ob es sich um eine verpflichtende zwischenstaatliche Solidarität handelt oder ob sie auf freiwilligen Bemühungen beruht. Trotz des Ziels einer fairen Lastenverteilung waren die bisherigen Initiativen der EU wenig effektiv, weil das entsprechende Instrument entweder nicht eingesetzt (2001/55/EG Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms) oder nicht befolgt wurde (temporärer Notfallmechanismus 2015). Insbesondere die Visegrád-Staaten (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) zeigten in den letzten Jahren eine offene Ablehnung gegenüber festen Flüchtlingsquoten und erfüllten, wie einige andere Staaten, die vorgesehenen Verteilungen des Notfallmechanismus nur teilweise. Thielemann (2017) sieht die Ineffektivität von Verteilungsmechanismen darin begründet, dass EU-Staaten die Gewährung von Asyl als Nullsummenspiel betrachten: Reduziert ein Staat seine Anträge, steigt die Last bei anderen Staaten an (vgl. Thielemann 2017, S. 69). Dadurch bestünde insbesondere für kleinere Staaten der Anreiz, die Anstrengungen größerer Staaten auszunutzen.

Eine Lösung für das beschriebene Dilemma wäre, eine Quotenverteilung verpflichtend zu gestalten. Bauböck (2018) ist Befürworter eines mehrschichtigen Mechanismus und räumt Staaten die Freiheit ein, statt der Aufnahme von Geflüchteten einen finanziellen Solidaritätsbeitrag pro Geflüchteten zu leisten. Ein dritter Lösungsansatz geht sogar weiter und beinhaltet ein Marktsystem, in dem Staaten Quoten untereinander handeln können (vgl. Hathaway und Neve 1997; Betts 2003; Fernández-Huertas Moraga und Rapoport 2014). Vor allem der letzte Ansatz ist Gegenstand von Kritik, da er eine »Kommodifizierung« von Geflüchteten vornehme (vgl. Anker et. al. 1998) und Staaten für etwas auszeichne, was sie laut internationalem Recht ohnehin hätten machen müssen (vgl. Gerver 2013).

VIER REFORMVORSCHLÄGE AUS DER PRAXIS

Die vergleichsweise hohen Flüchtlingsströme der Jahre 2015 und 2016 haben die Europäische Kommission (2016), das Europäische Parlament (2017), die bulgarische Ratspräsidentschaft (2018) sowie das Innenministerium Österreichs zusammen mit dem dänischen Ministerium für Migration (2018) dazu veranlasst, Vorschläge bezüglich einer systematischen Verteilung von Geflüchteten in der EU zu unterbreiten. Betroffen sind Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die in einem EU-Mitgliedstaat internationalen Schutz suchen. Dabei unterscheiden sich die Systeme in mehreren Dimensionen, die in Tabelle 1 zusammengefasst werden. Bei allen Vorschlägen

Tab. 1

Vorschläge für einen Umverteilungsmechanismus von Geflüchteten

Vorschlag	Europäische Kommission (2016)	Europäisches Parlament (2017)	Bulgarien (2018)	Österreich und Dänemark (2018)
Verpflichtend	EU-weit; Option zwölfmonatige Auszeit gegen Solidaritätsbeitrag	EU-weit	EU-weit ab Phase 2	Nein
Grenzwert nach Verteilungsschlüssel	Asylanträge > 150% der Quote	Nein	Asylanträge > 100% bzw. 160% der Quote	Nein
Sanktionen	250 000 Euro pro weitergeleiteten Asylantrag	Beschränkter Zugang zu EU Geldern/Ausschließung aus dem Verteilungsmechanismus	Nicht definiert	Nein
Wahl des Aufnahmestaates	Nein	Vier Staaten mit geringsten Anträgen stehen zur Auswahl	Nein	Nein
Dauer	2017–2020	Permanent	Phasenabhängiger Ad-hoc-Mechanismus	Permanent
Dubliner Übereinkommen	Bleibt bestehen	Reformiert: Zuständigkeit des Staates wird neu ermittelt	Bleibt bestehen	Bleibt bestehen
Hauptprofiteure	Staaten mit höchsten relativen Aufnahmen	Länder der Erstankunft	Staaten mit höchsten (permanenten) relativen Aufnahmen	Keine Information

Quelle: Europäische Kommission (2016); Europäisches Parlament (2017); Ratspräsidentschaft Bulgarien (2018); Österreichisches Innenministerium und Dänisches Ministerium für Migration und Integration (2018).

basiert der angewendete Verteilungsschlüssel mit gleicher Gewichtung auf der Wirtschaftskraft (BIP) und der Bevölkerungsgröße eines Mitgliedstaates im Vergleich zur gesamten EU.

Korrektiver Verteilungsmechanismus der Europäischen Kommission

Neben einer gerechten Lastenverteilung beabsichtigt die Europäische Kommission mit ihrem Vorschlag, das Asylsystem effizienter zu gestalten und Sekundärbewegungen Geflüchteter vorzubeugen. Dabei hält die Kommission am Dublin-Abkommen fest, das den »Grundstein« (Europäische Kommission 2016, S. 4) des Gemeinsamen Europäischen Asylsystem bildet. Erweitert werden soll das bestehende System allerdings um einen korrektiven Verteilungsmechanismus, um Mitgliedstaaten unter überproportionalem Druck zu entlasten. Praktisch sollen alle Asylanträge der Mitgliedstaaten in einem automatisierten System erfasst werden, das den Anteil der Anträge pro Staat im EU-Vergleich errechnet. Sobald die Anträge eines Staates den zugewiesenen Quotenwert um mehr als 150% übersteigen, werden alle neuen Antragstellende in Staaten umverteilt, die unterhalb ihrer Quote liegen.

Die Kommission räumt Staaten die Möglichkeit eines zwölfmonatigen Teilnahmestopps ein. Diese sind während der Auszeit allerdings dazu verpflichtet, einen Solidaritätsbeitrag von 250 000 Euro pro Antrag an die Staaten zu leisten, denen die Zuständigkeit jener Anträge zufällt, die im Rahmen des Verteilungsmechanismus den nun pausierenden Staaten zugewiesen worden wären. Vorerst war der vorgeschlagene Mechanismus der Kommission für die Jahre 2017–2020 anberaumt. Für diesen Zeitraum berechnet die Kommission Kosten von 1 828,6 Mio. Euro, die neben den Transferkosten die Errichtung eines automatisierten IT-Systems getragen hätte.

Entlastend wirkt sich der Mechanismus insbesondere auf Länder mit Asylanträgen aus, die den Grenzwert von 150% übersteigen. Im Zeitraum von 2015 bis 2018 hätte der korrektive Mechanismus zu Umverteilungen aus Österreich, Bulgarien, Zypern, Finnland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Malta und Schweden geführt (vgl. Tab. 2).

Kollektiver Verteilungsmechanismus des Europäischen Parlaments

Im Vergleich zur Europäischen Kommission plädiert das Europäische Parlament für einen permanenten Verteilungsmechanismus ohne Grenzwerte. Asylsuchende sind weiterhin angehalten, sich im Erstankunftsland zu registrieren. Daraufhin dürfen sie einen von vier vorgeschlagenen Mitgliedstaaten auswählen, der ihren Asylantrag übernimmt. Die vier Länder sind die Mitgliedstaaten mit den wenigsten Asylanträgen im EU-Vergleich und werden anhand des Verteilungsschlüssels ermittelt. Während Familienvereinigung oder familiäre Bezüge bereits nach aktu-

Tab. 2

Reale Verteilung der gesamten Asylanträge gemäß dem Schlüssel der Europäischen Kommission (2015)

Land	2015	2016	2017	2018
Belgien	*135%*	57%	*101%*	*136%*
Bulgarien	**179%**	**178%**	60%	45%
Deutschland	**198%**	**319%**	**168%**	153%
Dänemark	*107%*	33%	30%	37%
Estland	9%	7%	13%	7%
Finnland	**196%**	35%	55%	55%
Frankreich	41%	48%	100%	*134%*
Griechenland	60%	**246%**	**503%**	**635%**
Irland	18%	13%	29%	38%
Italien	55%	84%	*157%*	81%
Kroatien	3%	31%	24%	22%
Lettland	9%	10%	18%	10%
Litauen	6%	8%	18%	15%
Luxemburg	82%	71%	*141%*	*146%*
Malta	**184%**	**195%**	**316%**	**387%**
Niederlande	85%	41%	63%	90%
Polen	18%	19%	14%	12%
Portugal	4%	7%	15%	12%
Rumänien	4%	6%	27%	13%
Schweden	**494%**	91%	*146%*	*135%*
Slowakei	3%	1%	3%	3%
Slowenien	6%	31%	61%	*129%*
Spanien	14%	15%	62%	100%
Tschechien	7%	7%	12%	15%
Ungarn	**994%**	**173%**	35%	8%
Vereinigtes Königreich	20%	22%	35%	43%
Zypern	*120%*	*160%*	**435%**	**796%**
Österreich	**333%**	**164%**	**169%**	*102%*

Anmerkung: Berechnungen nach Schlüssel der Europäischen Kommission (2015) mit 50% Bevölkerung und 50% BIP für die jeweiligen Jahreswerte von 2015–2018. Legende: Normalschrift (< 100%), kursive Schrift (100–160%), fette Schrift (>160%).

Quelle: Eurostat (2019).

ellem EU-Recht die Bestimmung des zuständigen Staates eines Gesuchs auf internationalen Schutz festlegen kann (Art. 9 Dublin-III-Verordnung), befürwortet das Parlament eine Erweiterung. Faktoren wie kulturelle oder soziale Bindungen sowie Sprachfähigkeiten, die die Integration in einem bestimmten EU-Mitgliedstaat erleichtern würden, könnten demnach als Gründe für ein Übernahmegesuch des Asylverfahrens eines Staates an einen anderen angeführt werden. Hierfür bedarf es einiger schriftlicher Genehmigungen des Antragstellenden. Somit räumt das Parlament Asylsuchenden etwas Spielraum bei der Auswahl des Landes ein (vgl. Europäisches Parlament 2017, S. 12).

Der kollektive Verteilungsmechanismus des Parlaments sieht zudem vor, dass Asylsuchende mit geringer Aussicht auf Gewährung des Asylantrags, sogenannte »Wirtschaftsmigranten« (Europäisches Parlament 2017, S. 112), nicht in den Verteilungsmechanismus aufgenommen werden. Stattdessen werden ihre Anträge im Erstankunftsland geprüft, die EU soll für diese Fälle zusätzliche Mittel bereitstellen.

Ähnlich wie die Kommission verpflichtet das Parlament Mitgliedstaaten zur Teilnahme am kollektiven Mechanismus. Sanktionen beinhalten den Stopp von Verteilungen für EU-Staaten an den Außengrenzen bei Verweigerung der Registrierung Ankommender sowie eingeschränkten Zugang zu EU-Geldern für andere EU-Staaten. Kosten, die bis zur Ermittlung des zuständigen Staates anfallen, werden durch Gelder aus dem EU-Budget finanziert.

Neben Staaten mit generell hohen Asylanträgen kommt der Entwurf des Parlaments insbesondere Ländern der Erstankunft an den Außengrenzen der Europäischen Union aufgrund der kontinuierlichen Umverteilung entgegen. Gleichzeitig nimmt das System Staaten mit historisch geringen Asylanträgen in die Pflicht.

Im Zeitraum von 2015–2018 hätten demnach vor allem Bulgarien, Zypern, Griechenland, Ungarn, Italien und Malta von Entlastungen profitiert (EU-Grenzstaaten mit den höchsten Aufnahmen nach Verteilungsschlüssel, vgl. Tab. 2). Auf der anderen Seite hätten Länder wie Portugal, die Slowakei, Litauen, Estland und die Tschechische Republik (alle unter 20% von 2015–2018) umverteilte Schutzsuchende aufnehmen müssen (vgl. Tab. 2).

Bulgarischer Ad-hoc-Mechanismus

Der Entwurf Bulgariens, den der Staat während der Ratspräsidentschaft 2018 vorstellte, entspricht einem systematischen Ad-hoc-Krisenmechanismus. Ähnlich wie der Vorschlag der Kommission löst die Überschreitung von Grenzwerten Mechanismen

aus. Der Vorschlag unterscheidet dabei allerdings drei Phasen und weist diesen unterschiedliche Entscheidungsträger zu. Primäres Ziel ist es, Mitgliedstaaten in Drucksituationen gezielt zu entlasten und ein Zusammenbruch des nationalen Asylsystems zu vermeiden.

Die Normalsituation entspricht einer Antragszahl, die unter 100% des Referenzwertes des Landes liegt. Die zweite Phase der »Herausforderung« ist unterteilt in Auslastungen, die sich entweder zwischen 100–160% oder 160–180% über dem nationalen Referenzwert bewegen. In der ersten Unterphase (100–160%) werden dem jeweiligen Land finanzielle und technische Unterstützung seitens der EU gestellt. Die Umverteilung von Asylantragstellenden findet auf freiwilliger Basis statt, zuständiges Organ ist hier die Europäische Kommission. Die zweite Unterphase impliziert einen Ausbau der Maßnahmen, an deren Ausführung Mitgliedstaaten nun verpflichtend teilnehmen. Die dritte und letzte Phase einer »schweren Krise« tritt ein, wenn ein Staat über den Zeitraum von mehr als zwei Jahren Antragszahlen verzeichnet, die über 160% des Referenzwertes liegen. Unter Leitung des Europäischen Rats sollen außerordentliche Maßnahmen zu einer individuellen Lösung beitragen.

Der bulgarische Ansatz bietet ein Krisenmodell zur situationsabhängigen Antwortstrategie. Im Vergleich zur Europäischen Kommission und Europäischen Parlament ist letztere aber weniger automatisiert. Die Maßnahmen sind nicht festlegt, physische Umverteilung ist in dem Modell aber denkbar. Obgleich verpflichtend, gibt es keinen Sanktionsmechanismus. Belgien, Bulgarien, Zypern, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Luxemburg, Malta und Schweden wären im Zeitraum 2015–2018 Maßnahmen der Phasen 2 und 3 zuteilgeworden.

Österreichisch-dänischer Solidaritätsmechanismus

Die Vision des österreichischen Innenministeriums und des dänischen Ministeriums für Migration und Integration basiert auf einem permanenten freiwilligen Solidaritätsmechanismus und unterscheidet sich somit grundlegend von den drei vorangegangenen Modellen. Wie bereits im bulgarischen Modell ist Umverteilung nur eine von vielen Lösungen.

Österreich spricht sich klar gegen eine feste Quotenregelung aus. Vielmehr steht es Mitgliedstaaten zu, welche Art von Solidaritätsbeitrag sie leisten. Dieser sollte auf den Kapazitäten und Stärken eines jeden Staates aufbauen und kann von finanzieller Unterstützung, Expertenentsendung bis hin zur aktiven Verteilung Geflüchteter gehen. Das Prinzip des freiwilligen Solidaritätsmechanismus lautet differenzierte bzw. abgestufte Verantwortungsteilung.

ZUSAMMENFASSUNG

Aufgrund der dauerhaften internationalen Migrationsströme ist die staatenübergreifende Verteilung von Geflüchteten in der EU zu einem zentralen Thema in der politischen und gesellschaftlichen Debatte geworden. Vor allem die Fluchtjahre 2015 und 2016 haben politische Akteure und Staaten dazu veranlasst, Konzepte zur besseren Steuerung der Zuströme zu fördern, um insbesondere die gerechte Verteilung der Geflüchteten aus Drittstaaten sicherzustellen.

Die vorgeschlagenen Strategien zielen darauf ab, Asylantragstellende gleichmäßiger auf die Mitgliedstaaten zu verteilen, wobei sich die Mechanismen in einigen Schlüsselelementen unterscheiden. Während der Vorschlag des Europäischen Parlaments eine permanente Umverteilung anstrebt, schlagen die Europäische Kommission und Bulgarien einen Mechanismus vor, der Mitgliedstaaten unterstützt, wenn die Anzahl der Asylanträge eine bestimmte Kapazitätsgrenze überschreitet. Die beiden letztgenannten Vorschläge kommen daher vor allem Ländern mit einer vergleichsweise hohen Zahl von Asylsuchenden zugute, während der dauerhafte Vorschlag des Europäischen Parlaments in erster Linie den Druck in den Ankunftsländern an den südlichen Außengrenzen der EU verringert. Darüber hinaus räumt der Vorschlag des Europäischen Parlaments den Asylantragstellenden ein Mitspracherecht bei der Wahl ihres Ziellandes ein und berücksichtigt einige Faktoren, die den langfristigen Integrationserfolg beeinflussen könnten. Der Vorschlag geht somit über die reine Verteilung der Asylsuchenden hinaus und zielt auf die langfristige erfolgreiche Integration der Zuwanderer ab.

Unabhängig von der unterschiedlichen Konzeption teilen die Vorschläge den Ansatz, die Migrationssteuerung gemeinsam anzugehen. Neben dem Aufbau eines optimalen Zuteilungssystems wird es daher von entscheidender Bedeutung sein, die Mitgliedstaaten zur Teilnahme zu motivieren und sie an die Vereinbarungen zu binden. Daher stehen die Motivations- und Anreizstrukturen der Systeme im Vordergrund und sind entscheidend für ihren Erfolg. Darüber hinaus stellt die Harmonisierung der landesspezifischen Asylsysteme eine zentrale Herausforderung dar. Vor allem gilt es, einen institutionellen Rahmen zu schaffen, der die Zusammenführung aller Strukturen der Mitgliedstaaten ermöglicht.

LITERATUR

Aktion Deutschland hilft (2019), »Infografik: Fluchtrouten nach Europa«, verfügbar unter: https://www.aktion-deutschland-hilft.de/de/mediathek/infografiken/infografik-fluchtrouten-nach-europa/, aufgerufen am 11. November 2019.

Anker, D., J. Fitzpatrick und A. Shacknove (1998), »Crisis and Cure: A Reply to Hathaway (Neve and Schuck)«, *Harvard Human Rights Journal* 11(1), 295–310.

BAMF (2019), »Erstverteilung der Asylsuchenden (EASY)«, verfügbar unter: http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Erstverteilung/erstverteilung-node.html, aufgerufen am 17. Oktober 2019.

BAMF (2019), »Königssteiner Schlüssel«, verfügbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/K/koenigsteiner-schluessel.html?view=renderHelp%5bCatalogHelp%5d&nn=7525838, aufgerufen am 11. November 2019.

Barutciski, M. und A. Suhrke (2001), »Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing«, *Journal of Refugee Studies* 14(2), 95–115.

Bauböck, R. (2018), »Refugee Protection and Burden-Sharing in the European Union«, *Journal of Common Market Studies* 56(1), 141-156.

Betts, A. (2003), »Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: in the Joint-Production Model in Burden-Sharing Theory«, *Journal of Refugee Studies* 16(3), 274–296.

Carens, J.H. (2013), *The Ethics of Immigration*, Oxford University Press, Oxford.

Europäische Kommission (2015), »Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation«, verfügbar unter: https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm, aufgerufen am 2. November 2019.

Europäische Kommission (2016), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedsstaaten gestellten Antrag auf internationalen Schutz zuständig ist* (Neufassung), verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0270&from=EN, aufgerufen am 4. November 2019.

Europäische Kommission (2018), *European Solidarity: A Refugee Relocation Scheme*, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf, aufgerufen am 4. November 2019.

Europäischer Rat (2000), »Entscheidung des Rates vom 28. September 2000 über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds (2000/596/EG)«, verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000D0596&from=EN, aufgerufen am 5. November 2019.

Europäisches Parlament (2017), *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person* (recast), verfügbar unter: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_EN.html?redirect, aufgerufen am 2. November 2019.

Europäische Union (2009), *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT, aufgerufen am 11. November 2019.

Eurostat (2019), »Asylum and first-time asylum applicants – annual aggregated data (rounded)«, TPS00191.

Ferracioli, L. (2014), »The Appeal and Danger of a New Refugee Convention«, *Social Theory and Practice* 40(1), 123–144.

Gerver, M. (2013), »Refugee Quota Trading within the Context of EU-ENP Cooperation: Rational, Bounded Rational and Ethical Critiques«, *Journal of Contemporary European Research* 9(1), 60–77.

Gibney, M. (2015), »Refugees and Justice between States«, *European Journal of Political Theory* 14(4), 448–463.

Hathaway, J.C. und R. A. Neve (1997), »Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection«, *Harvard Human Rights Journal* 10(1), 115–151.

Moraga, J. F.-H. und H. Rapoport (2014), »Tradable Refugee-admission Quotas and EU Asylum Policy«, CESifo Working Paper No. 5072.

Noll, G. (1997), »Prisoner's Dilemma in Fortress Europe: On the Prospects for Equitable Burden- Sharing in the European Union«, *German Yearbook of International Law* 40, 405–437.

Noll, G. (2015), »Why the EU Gets in the Way of Refugee Solidarity«, Open Democracy, 22. September, verfügbar unter: https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/gregor-noll/why-eu-gets-in-way-of-refugee-solidarity, aufgerufen am 10. November 2019.

Österreichisches Innenministerium und dänisches Ministerium für Migration und Integration (2019), *Vision for a Better Protection System ina Globalized World*, verfügbar unter: https://uim.dk/filer/nyheder-2018/vision-for-a-better-protection-system-in-a-globalized-world.pdf, aufgerufen am 1. November 2019.

Rat der Europäischen Union (2001), *Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten*, verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&from=EN, aufgerufen am 4. November 2019.

Rat der Europäischen Union (2015), »Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece (2015)«, verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.248.01.0080.01.ENG, aufgerufen am 4. November 2019.

Ratspräsidentschaft Bulgarien (2018), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person* (recast) – New Dublin: Reversing the Dynamics, verfügbar unter: http://www.statewatch.org/news/2018/apr/eu-council-dublin-state-of-play-7674-18.pdf, aufgerufen am 2. November 2019.

Thielemann, E. (2017), »Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-riding and Symbolic Solidarity in the EU«, *Journal of Common Market Studies* 56(1), 63–82.

Thielemann, E., R. Williams und C. Boswell (2010), *What System of Burden-Sharing Between Member States for the Reception of Asylum Seekers?*, verfügbar unter: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ ET(2010)419620_EN.pdf, aufgerufen am 2. November 2019.

UNCHR (2019), »Desperate Journey – Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's boarders«, verfügbar unter: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67712#_ga=2.226228890.1637067769.1573469349-619751689.1573469349, aufgerufen am 11. November 2019.