



Friedrich Heinemann

EU-Asylagentur: »Wettlauf nach unten« stoppen

politik für europa
#2017 plus

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

politik für europa #2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Europa braucht Soziale Demokratie!

Warum wollen wir eigentlich Europa? Können wir den Bürger_innen die Chancen einer gemeinsamen sozialen Politik, einer starken Sozialen Demokratie in Europa aufzeigen? Das ist das Ziel des neuen Projekts der Friedrich-Ebert-Stiftung »Politik für Europa«. Zu zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich-sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann. Und muss!

Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Demokratisches Europa
- Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa
- Außen- und Sicherheitspolitik in Europa

In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen: Wir setzen bei den Sorgen der Bürger_innen an, identifizieren mit Entscheidungsträger_innen Positionen und machen alternative Politikansätze transparent. Wir debattieren mit Ihnen über eine »Politik für Europa«!

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

<http://www.fes.de/de/politik-fuer-europa-2017plus/>

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch

- Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- Internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Über den Autor dieser Ausgabe

Prof. Dr. Friedrich Heinemann leitet den Forschungsbereich »Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft« am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim und lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Heidelberg.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Dr. Michael Bröning, Referatsleiter Internationale Politikanalyse.

Redaktion: Arne Schildberg, Referent für Europapolitik,

Redaktionsassistentz: Sabine Dörfler

INHALT

2	ZUSAMMENFASSUNG
3	1. EINLEITUNG
3	2. DAS GEMEINSAME EUROPÄISCHE ASYLSYSTEM – DER STATUS QUO
4	2.1 Zuständigkeit für Asylverfahren
4	2.2 Harmonisierung von Asylverfahren, Anerkennungsvoraussetzungen und Aufnahmebedingungen
4	3. BELEGE FÜR EINE FAKTISCHE MISSACHTUNG DES GEAS-RAHMENS
4	3.1 Unterschiedliche Anerkennungsquoten
5	3.2 Unterschiede in den materiellen Aufnahmebedingungen
5	3.3 Vertragsverletzungsverfahren
5	4. »WETTlauf NACH UNTEN« ALS GRUNDLEGENDES PROBLEM
6	5. DIE AKTUELLEN GEAS-REFORMEN UND IHR POTENZIAL
6	5.1 Vereinheitlichung der Verfahren und Angleichung der Aufnahmebedingungen
6	5.2 Förderung einer besseren Lastenteilung durch Annäherung an ein Quotensystem
6	5.3 Ausweitung der Haushaltsfinanzierung
7	5.4 Aufwertung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen
7	6. DIE EUROPÄISCHE ASYLAGENTUR ALS WEITERGEHENDES REFORMMODELL
8	7. VERHÄLTNIS DER EEA ZU DEN MITGLIEDSTAATEN
8	8. BUDGETÄRE KONSEQUENZEN EINER EAA
8	8.1 Flüchtlingszahlen
9	8.2 EAA-Teilnehmer
9	8.3 Kosten pro Asylbewerber
9	8.4 Verteilung der Flüchtlinge
11	9. FINANZIERBARKEIT IM RAHMEN DES EU-HAUSHALTS
12	10. RECHTLICHE ASPEKTE
13	11. POLITISCHE DURCHSETZBARKEIT
14	RESÜMEE
15	LITERATUR

ZUSAMMENFASSUNG

- Die Migrationsproblematik in der EU kann nur transnational gelöst werden. Eine Reform der europäischen Asylpolitik durch die Errichtung einer Europäischen Asylagentur (EAA) mit gemeinschaftsweiter Zuständigkeit ist ein möglicher Ansatz. Drei Argumente sprechen für diesen Systemwechsel: 1. die Überwindung des heutigen »Wettlaufs nach unten« bei den Aufnahme- und Verfahrensstandards, 2. die Aussicht auf Kostensenkungen aufgrund von Skalenerträgen und Spezialisierungsvorteilen und 3. die glaubwürdige Kombination eines Infrastrukturaufbaus mit der Grundidee einer Quote.
- Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) hat die Asylpolitik der EU-Mitgliedstaaten nur auf dem Papier harmonisiert. Die tatsächlichen Unterschiede bei den Asylverfahren, den Anerkennungsquoten und den Aufnahmebedingungen bleiben sehr groß.
- Diese Missachtung einheitlicher europäischer Regeln durch die Mitgliedstaaten ist im heutigen System angelegt. Es bestehen starke Anreize, durch eine Absenkung von Aufnahme Standards und eine Verschärfung von Einreise- und Asylbarrieren Kosten auf andere EU-Staaten abzuwälzen.
- Die Errichtung einer aus dem EU-Haushalt finanzierten Europäischen Asylagentur (EAA), welche die Verantwortung für die Erstaufnahme von Flüchtlingen und die Durchführung der Asylverfahren von den Mitgliedstaaten übernimmt, würde die bisherigen Fehlanreize weitgehend ausschalten.
- Sogar für das Jahr 2015 mit seinen hohen Flüchtlingszahlen wäre die Belastung für den EU-Haushalt, die durch die neue Agentur entstünde, überschaubar gewesen. Der Zusatzbeitrag für ihre Finanzierung würde sich für alle Mitgliedstaaten lediglich auf ein bis zwei Promille des nationalen Bruttonationaleinkommens belaufen.
- Mit der Europäischen Asylagentur würde die EU endlich eine Flüchtlingsaufnahme nach einheitlichen Standards und mit einer gleichmäßigeren Verteilung implementieren können. Zusätzlich sind Kosteneinsparungen durch Spezialisierungsvorteile und verkürzte Asylverfahrensdauern zu erwarten.

1

EINLEITUNG

Die Herausforderungen der globalen Flüchtlingskrise sind eine Bewährungsprobe für das europäische Integrationsprojekt. Die Wahrnehmung vieler Menschen, dass die EU über keine überzeugende Strategie in der Flüchtlingspolitik verfügt, stärkt die europakritischen und nationalistisch ausgerichteten Parteien und Positionen. Die Defizite der EU-Flüchtlingspolitik haben mit dazu geführt, dass sich mit dem Vereinigten Königreich nun ein bedeutender EU-Staat anschickt, die Union zu verlassen. Auch wenn in der Brexit-Debatte die Freizügigkeit von (osteuropäischen) EU-Bürgern im Vordergrund stand, so hat das Gefühl, dass die EU die Kontrolle über den Zuzug von Migranten nach Europa verloren hat, zweifellos zur Anti-EU-Mehrheit im Referendum beigetragen. Hinzu kommt, dass der Streit um Flüchtlingsaufnahme und Flüchtlingsquoten zu einem tiefen Zerwürfnis zwischen west- und osteuropäischen EU-Mitgliedern geführt hat und dieser Streit inzwischen den Grundkonsens innerhalb der EU bedroht und auf weitere Politikfelder (Haushalt, Kohäsionspolitik) überzugreifen beginnt.

Das Jahr 2015 brachte nicht nur Europa, sondern der ganzen Welt einen denkwürdigen Rekord in den globalen Flüchtlingsbewegungen (UNHCR 2016): Mit 65,3 Millionen befanden sich so viele Menschen auf der Flucht wie nie zuvor; in Bezug auf die Weltbevölkerung musste im vergangenen Jahr jeder 113. Mensch seine Heimat verlassen. Auch wenn nur ein kleiner Teil Europa erreicht und die unmittelbaren Nachbarn der Krisenstaaten die größten Lasten tragen müssen, ist die Zahl der Menschen, die in der EU Schutz suchen, stark gewachsen. So stieg die Anzahl der registrierten erstmaligen Asylbewerber in den EU-Staaten im Jahr 2015 um 123 Prozent gegenüber dem Vorjahr: auf insgesamt 1,26 Millionen Menschen (Eurostat 2016).

Es wäre unangebracht, 2015 als einmaliges Ausnahmejahr zu betrachten (Dustmann et al. 2016): Europa ist in den kommenden Jahrzehnten damit konfrontiert, dass in Afrika und dem Nahen Osten ein sehr hohes Bevölkerungswachstum mit einer hohen politischen und ökonomischen Instabilität einhergeht. Von den 20 Staaten weltweit, die im »Fragile State Index« des Fund for Peace im Jahr 2016 als besonders instabil bewertet werden, befinden sich 17 in Afrika oder im Nahen Osten.¹ Aufgrund dieser Kombination von Bevölkerungswachstum und staatlicher Instabilität ist über die kommenden Jahrzehnte weiterhin mit Flucht und Vertreibung in der näheren und weiteren Nachbarschaft Europas zu rechnen.

Zudem wird der Migrationsdruck in den heute armen Ländern dieser Regionen auch dann zunehmen, wenn es dort zu einer stabilen politischen und ökonomischen Entwicklung kommt. Die Migrationsforschung belegt, dass das Wirtschaftswachstum armer Staaten die Emigration über eine sehr lange Zwischenperiode hin erhöht und nicht verringert (Clemens 2014): Mit wachsendem Einkommen

und Bildungsstand eröffnet sich für immer mehr Menschen überhaupt die Chance, das Heimatland zu verlassen. Auch forcieren eine sinkende Kindersterblichkeit und der Strukturwandel – Begleiterscheinungen eines erfolgreichen Kampfes gegen bittere Armut – den Emigrationsdruck. Erst wenn ein Land ein Entwicklungsniveau im oberen Mittelfeld erreicht, beginnt – der empirischen Evidenz zufolge – der zunehmende Wohlstand den Emigrationsdruck zu verringern. Dieses Entwicklungsniveau ist aber für viele Länder Afrikas auch bei positiven Wachstumsszenarien mehrere Generationen entfernt.

Vor dem Hintergrund dieser drängenden und weiter andauernden Problemlage beschreibt dieser Beitrag ein weitgehendes Reformmodell für die europäische Asylpolitik, in dessen Zentrum die Errichtung einer Europäischen Asyagentur (EAA) mit gemeinschaftsweiter Zuständigkeit für die Erstaufnahme von Flüchtlingen und für die Asylverfahren steht. Die so verstandene EAA geht weit über die Anpassungen am europäischen Asyssystem hinaus, die sich derzeit im Gesetzgebungsprozess befinden, und stellt einen Systemwechsel zu einer europäischen Zuständigkeit für den Zeitraum von der Einreise eines Flüchtlings bis zur Entscheidung über seinen Asylantrag dar. Im Kern sind es drei Argumente, die für diesen Systemwechsel sprechen:

- 1 die Überwindung des heutigen »Wettlaufs nach unten« bei den Aufnahme- und Verfahrensstandards
- 2 die Aussicht auf Kostensenkungen aufgrund von Skalenerträgen und Spezialisierungsvorteilen
- 3 die glaubwürdige Kombination von Infrastrukturaufbau mit der Grundidee einer Quote

Im nächsten Schritt werden zunächst die Grundelemente des gegenwärtigen Gemeinsamen Europäischen Asyssystem (GEAS) skizziert, um dann die Fehlfunktionen dieses Systems im Krisenverlauf zu beleuchten. Diesem Status quo wird das weitreichende Reformmodell einer stärkeren EU-Kompetenz durch die Errichtung der EAA gegenübergestellt. Zudem werden die budgetären Konsequenzen abgeschätzt und rechtliche Fragen beleuchtet. Abschließend beschreibt das Papier, wie eine solche europäische Kompetenzausweitung vor dem Hintergrund des politischen Dissenses zwischen den Mitgliedstaaten politisch durchsetzbar sein könnte.

2

DAS GEMEINSAME EUROPÄISCHE ASYLSYSTEM – DER STATUS QUO

Mit dem Vertrag von Amsterdam ist die Asylpolitik im Jahr 1999 von einer lediglich intergouvernementalen Politik »von gemeinsamem Interesse« zu einem genuin supranationalen Politikfeld der EU geworden (Müller-Graff und Kainer 2016). Für die Rechtssetzung in diesem Politikfeld gilt gemäß Art. 78 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit seinen

¹ Vgl. <http://fsi.fundforpeace.org/> (letzter Aufruf 30.11.2016).

Mehrheitsentscheidungen in Parlament und Rat. Gemäß AEUV haben sich alle EU-Mitgliedstaaten ohne Ausstiegsklausel darauf verpflichtet, einen Schutz im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention inklusive des Grundsatzes der Nichtzurückweisung zu garantieren (Art. 78 AEUV).² Dieser Artikel des AEUV räumt der EU dazu eine weite Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem ein, dies betrifft insbesondere den Schutzstatus, die Verfahren, die Aufnahmebedingungen, die Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen den Mitgliedstaaten, den Schutz bei Massenzustrom und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Diese Gesetzgebungsermächtigung ist seitdem umfassend genutzt worden.

2.1 Zuständigkeit für Asylverfahren

Die Dublin-III-Verordnung³ regelt, welcher Staat im Einzelfall für die Begutachtung eines Asylantrags zuständig ist. Sie verankert das bereits 1990 von den damaligen zwölf EG-Mitgliedstaaten vereinbarte Dublin-Verfahren, wonach grundsätzlich der Staat das Asylverfahren durchzuführen hat, in den ein Asylbewerber erstmalig eingereist ist. Außerdem etabliert sie ein Frühwarnsystem, mit dem Überlastungen einzelner Mitgliedstaaten rechtzeitig aufgedeckt werden sollen, ohne allerdings eine konkrete Lösungsstrategie für solche Fälle zu bieten. Die Eurodac-Verordnung⁴ bietet die rechtliche Grundlage für das begleitende Eurodac-System zum Sammeln und Vergleichen von Fingerabdrücken, über welches das Dublin-Verfahren abgesichert und Mehrfachanträge verhindert werden sollen.

2.2 Harmonisierung von Asylverfahren, Anerkennungsvoraussetzungen und Aufnahmebedingungen

Die Mitgliedstaaten der EU sind zwar weiterhin (nach der im Dublin-System vorgesehenen Arbeitsteilung) mit ihren nationalen Rechtssystemen und ihrer Verwaltungsinfrastruktur für die Durchführung der Verfahren und die Aufnahme der Schutz suchenden Menschen zuständig. EU-Richtlinien haben die mitgliedstaatlichen Freiheitsgrade bei der Ausübung dieser Kompetenz aber (auf dem Papier) stark verringert. So definiert die Asylverfahrensrichtlinie⁵ Mindestnormen für die Verfahren und enthält beispielsweise Fristen für deren maximale Dauer. Auch bei den materiellen Lebensbedingun-

gen haben sich die Mitgliedstaaten rechtlich europäischen Standards unterworfen. Die Aufnahme richtlinie⁶ definiert Mindeststandards für die Unterbringung, die materielle und medizinische Versorgung, den Zugang von Kindern zum nationalen Schulsystem, Informationspflichten gegenüber den Flüchtlingen, die gemeinsame Unterbringung von Familien und regelt, unter welchen Bedingungen eine Inhaftierung als letztes Mittel zulässig sein kann. Die Richtlinie schenkt besonders schutzbedürftigen Menschen (z. B. unbegleiteten Minderjährigen oder Folteropfern) besondere Aufmerksamkeit. Die Qualifikationsrichtlinie⁷ (auch Anerkennungsrichtlinie genannt) vereinheitlicht, aus welchen Gründen internationaler Schutz gewährt wird, und listet beispielsweise die zu prüfenden Verfolgungsgründe auf. Außerdem regelt die Richtlinie die nach der Anerkennung zu befolgenden Standards, beispielsweise haben Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, Anspruch auf Sozialhilfe und medizinische Versorgung in gleichem Umfang wie Staatsangehörige des Mitgliedstaats.

3

BELEGE FÜR EINE FAKTISCHE MISSACHTUNG DES GEAS-RAHMENS

Auf kaum einem anderen Gebiet der europäischen Rechtsetzung ist der Kontrast zwischen rechtlicher Vereinheitlichung und faktischer Heterogenität so groß wie beim GEAS. Die Lektüre der GEAS-Rechtsakte legt nahe, dass 25 Mitgliedstaaten der EU (die EU ohne das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark) ein weitgehend harmonisiertes Asylverfahren anwenden und Flüchtlinge überall in der Union ähnliche rechtliche Verfahren und vergleichbare Aufnahme standards zu erwarten haben. Diese dürften sich allenfalls gemäß den Lebens- und Sozialstaatsstandard der Mitgliedstaaten unterscheiden. Tatsächlich gibt es beträchtliche Unterschiede, die nicht erst im Krisenjahr 2015 und der nun auch politisch offenkundigen Missachtung des Europarechts in einigen Staaten zutage getreten sind.

3.1 Unterschiedliche Anerkennungsquoten

Die dem GEAS unterworfenen Staaten unterscheiden sich stark hinsichtlich ihrer Anerkennungsquoten (vgl. European Asylum Support Office 2016: 19ff). Während im Jahr 2015 in Schweden, Österreich, den Niederlanden, Bulgarien, Zypern, Malta erstinstanzlich mindestens 70 Prozent aller Asylanträge mit einem Schutzstatus (Flüchtlingsstatus, subsidiärer oder humanitärer Schutz) beschieden wurden, unterschritt die

² Ein »Opt-out« haben das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark für sich in Anspruch genommen.

³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, 26.6.2013.

⁴ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, 26.6.2013.

⁵ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, 26.6.2013.

⁶ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, 26.6.2013.

⁷ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, 13.12.2011.

Schutzquote in Polen, Ungarn und Lettland 20 Prozent. Derartige Unterschiede in der Schutzquote können mit der regionalen Herkunft von Flüchtlingen zu tun haben. Aber auch die Anerkennungsquoten für Flüchtlinge derselben Nationalität unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten ganz erheblich: Sie streuten für Bewerber aus Syrien im Jahr 2015 zwischen 57 und 100 Prozent, aus Eritrea zwischen 45 und 98 Prozent, aus Afghanistan zwischen 15 und 97 Prozent. Derartig große Spannweiten sind ein starkes Indiz dafür, dass die zugrunde gelegten Anerkennungskriterien sehr verschieden sind.

3.2 Unterschiede in den materiellen Aufnahmebedingungen

Es ist durchaus plausibel, dass sich die Kosten für die Aufnahme von Flüchtlingen zwischen den Mitgliedstaaten – auch bei voller Respektierung der GEAS-Regeln – in gewissen Grenzen unterscheiden. Unterschiedliche Lebenshaltungskosten sind von Bedeutung, außerdem differiert das Absicherungsniveau des Sozialstaats zwischen den EU-Staaten stark, was auch die Leistungen für Asylbewerber beeinflusst. All diese Argumente können jedoch die eklatanten Unterschiede in den finanziellen Aufwendungen pro Asylbewerber nicht annähernd erklären: Gemäß der Studie von Thielemann, Williams und Boswell (2010) unterscheiden sich die Aufnahmekosten pro Kopf massiv. Während in Ländern wie Deutschland hohe fünfstellige Beträge anfallen (für Deutschland wurde in dieser Studie eine Zahl von gut 50 000 Euro ermittelt), liegen die Kostenschätzungen für Polen bei lediglich gut 1 000 Euro und für Ungarn oder die Tschechische Republik sogar unter 500 Euro. Auch wenn die Autoren die Unsicherheit der Datenlage betonen, macht diese enorme Spannweite deutlich, dass von ähnlichen Aufnahmebedingungen in den GEAS-Staaten nicht die Rede sein kann.

3.3 Vertragsverletzungsverfahren

Erst unter dem Druck der Flüchtlingskrise hat die Europäische Kommission durch ein ungewöhnlich umfangreiches Bündel von Vertragsverletzungsverfahren die massive Missachtung europäischen Rechts durch die Mitgliedstaaten offiziell dokumentiert. Im September 2015 hat sie 40 Vertragsverletzungsverfahren gegen 19 Mitgliedstaaten eingeleitet, nachdem bislang lediglich Griechenland einem solchen Verfahren unterworfen war. Von den 25 am GEAS teilnehmenden Mitgliedern sind somit lediglich Kroatien, Finnland, Portugal, die Niederlande und die Slowakei bislang nicht von Vertragsverletzungsverfahren betroffen. Die meisten der Verfahren betreffen die Asylverfahrens- und die Aufnahmerichtlinie. Der Schwerpunkt der hier beklagten Rechtsverstöße stimmt somit mit den zuvor skizzierten empirischen Befunden überein.

Der Widerspruch zwischen der rechtlichen Vereinheitlichung und der empirisch messbaren Heterogenität ist derart aus-

geprägt, dass es sich hierbei kaum um Übergangsprobleme nach der Einführung der gemeinsamen Standards handelt. Vielmehr deutet dieser empirische Befund auf ein systematisches Problem hin, das sich aus Fehlanreizen des Status quo ergibt. Offensichtlich bietet das GEAS große Anreize, durch die faktische Nichteinhaltung von Standards Schutz suchende Menschen abzuschrecken und Kosten auf andere Mitgliedstaaten zu verlagern.

4

»WETTLAUF NACH UNTEN« ALS GRUNDLEGENDES PROBLEM

Tatsächlich wird in diesen Abweichungen von gemeinschaftsrechtlich weitgehend harmonisierten Standards nach unten das typische Problem in der Bereitstellung eines europäischen öffentlichen Guts sichtbar. Die Aufnahme von Flüchtlingen in Europa kann aus den folgenden drei Gründen als europäisches öffentliches Gut eingeordnet werden, von dem alle EU-Staaten profitieren, unabhängig davon, welcher Mitgliedstaat die Menschen aufnimmt und damit die Kosten trägt (vgl. Suhrke 1988, Hatton 2015, Dustmann et al. 2016):

- 1 Die Aufnahme von Schutzsuchenden trägt dazu bei, die Verpflichtungen einer moralischen Sichtweise zu erfüllen, die Europa eint: dass das Leben Unschuldiger in Kriegsgebieten schützenswert ist.
- 2 Die EU-Mitgliedstaaten haben sich primärrechtlich auf Standards (gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention und weiterer internationaler Verträge) verpflichtet und somit die Schutzaufgabe in den Acquis integriert (Art. 78 AEUV). Diese Sichtweise hat ihren Niederschlag in den Artikeln 18 und 19 der EU-Grundrechte-Charta gefunden. Länder, die sich heute von dieser Verpflichtung distanzieren, distanzieren sich vom gemeinschaftlichen Besitzstand, dem sie sich selber freiwillig durch EU-Beitritt und/oder Zustimmung zu früheren Vertragsänderungen unterworfen haben.
- 3 Unabhängig von moralischen oder rechtlichen Verpflichtungen nützt die Aufnahme von Menschen aus den Krisenregionen den sicherheitspolitischen Interessen Europas, weil dadurch ein Beitrag zur Stabilisierung eindeutig überlasteter Staaten in der Region (Beispiel Libanon) geleistet wird. Auch ein Staat, dessen Wähler (oder Politiker) sich nicht (mehr) an moralische oder rechtliche EU-Standards gebunden fühlen und der die Flüchtlingsaufnahme verweigert, hat somit einen Vorteil von einer funktionierenden EU-Asylpolitik, weil sie tendenziell die Sicherheitslage in der Nachbarschaft Europas verbessert.

Damit ist das klassische Anreizproblem des Trittbrettfahrens bei der Bereitstellung eines öffentlichen Guts gegeben. Solange es ausreichend aufnahmestarke (und -willige) Mitgliedstaaten in Europa gibt, solange werden die Ziele des GEAS auch aus Sicht derjenigen Staaten erreicht, die sich nicht in der Aufnahme engagieren. Es ist dann rational, die Kosten

der Aufnahme bewusst auf Nachbarstaaten zu verschieben. Materiell ungenügende Aufnahme Standards oder niedrige Schutzquoten in den Asylverfahren sind Instrumente einer solchen Strategie; am Ende des Spektrums liegt dann die strikte Grenzschließung.

Die Anreize zum Trittbrettfahren wirken im Zeitverlauf und – wie im Jahr 2015 erlebt – bei einem Anstieg der Flüchtlingszahlen selbstverstärkend und greifen von einem auf das andere Land über. Anfangs mögen es nur solche Länder sein, die mit besonders hohen innenpolitischen Kosten durch die Flüchtlingsaufnahme konfrontiert sind, welche die Standards absenken und/oder die Grenzen schließen. Weil dadurch die Kosten für die verbleibenden offenen Staaten steigen, schließt sich dann möglicherweise Staat um Staat dieser Strategie der »Flüchtlings-Abschreckung« an. Das betrifft letztlich auch moderate und im Grundsatz asylfreundliche Staaten, die etwa bei einer gleichmäßigen Verteilung der Flüchtlinge auf Europa durchaus bereit gewesen wären, einen nennenswerten Anteil zu übernehmen. Die Regierungen dieser Länder sehen sich dann nicht mehr in der Lage, die zusätzlichen Kosten, die durch die Verweigerung anderer Staaten entstehen, zu tragen. Es kommt zu einem »Wettlauf nach unten« in den nationalen Aufnahme Standards und zu einem »Wettlauf nach oben« in den Zugangsbarrieren. Das öffentliche Gut der Flüchtlingsaufnahme wird aufgrund dieses Kooperationsversagens nicht mehr in effizientem Ausmaß bereitgestellt (Hatton 2015). Dabei wirkt sich auch aus, dass die politischen Kosten der Flüchtlingsaufnahme – wie sie sich in Wahlerfolgen populistischer Parteien zeigen – stark steigen, wenn das ungleiche Engagement der Mitgliedstaaten zu offenkundig wird.⁸

Eine solche Kettenreaktion kennzeichnet die Entwicklung der nationalen Asylpolitik in der EU in den letzten Jahren und besonders das Jahr 2015 mit der Serie von Grenzschließungen, nationalen Asylrechtsverschärfungen und Obergrenzen. Die europäische Asylpolitik leidet somit an einem Koordinationsproblem und einem klassischen Gefangenendilemma. Durch eine glaubwürdige Festlegung auf gemeinsame Regeln würden sich alle EU-Staaten besser stellen und weiterhin einen Beitrag zur Bewältigung der globalen Flüchtlingsproblematik leisten können, ohne das einzelne Land zu überfordern. Das GEAS in seiner heutigen Form bietet diese glaubwürdige Festlegung aber nicht; die Anreize für einzelne Staaten, auszubrechen und eine negative Kettenreaktion in Gang zu setzen, sind zu groß.

⁸ Quantifizierende Vergleiche zwischen den Aufnahmekapazitäten der EU-Staaten (nach Konzepten, die Größe, Wohlstand und Arbeitssituation eines Landes berücksichtigen) belegen für 2015 ein sehr großes Missverhältnis (Berger und Heinemann 2016b): Während Länder wie Schweden, Österreich und Deutschland das Zwei- bis Dreifache ihrer Kapazität aufgenommen haben, liegt die Aufnahme in vielen osteuropäischen Staaten und in Portugal unter fünf Prozent der Kapazität.

5

DIE AKTUELLEN GEAS-REFORMEN UND IHR POTENZIAL

Unter dem Eindruck der Flüchtlingskrise und ihrer Desintegrationswirkungen für Europa hat die EU mit zahlreichen Maßnahmen reagiert und einen Gesetzgebungsprozess zur Weiterentwicklung des GEAS eingeleitet (Europäische Kommission 2016a, b). Die Reformen zielen auf folgende Verbesserungen ab:

5.1 Vereinheitlichung der Verfahren und Angleichung der Aufnahmebedingungen

Die Asylverfahrensrichtlinie soll durch eine unmittelbar geltende Verordnung ersetzt und so die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten eingengt werden, die Verfahrensstandards des GEAS zu unterlaufen. Im Zuge dessen sollen harmonisierte Regeln über sichere Herkunfts- und Drittstaaten erlassen werden; die derzeit stark unterschiedlichen nationalen Listen sollen nach einer fünfjährigen Übergangsfrist durch EU-Listen ersetzt werden. Auch die Anerkennungsrichtlinie soll durch eine Verordnung abgelöst werden mit dem expliziten Ziel, die Anerkennungsquoten anzugleichen. Die Aufnahme richtlinie soll novelliert werden und die Mitgliedstaaten verpflichten, die vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office: EASO) erarbeiteten Vorgaben für die Aufnahmebedingungen einzuhalten.

5.2 Förderung einer besseren Lastenteilung durch Annäherung an ein Quotensystem

Die bisherige Logik des Dublin-Systems, dass der Eintrittsstaat die größten Lasten zu tragen hat, soll durch einen sogenannten Fairness-Mechanismus relativiert werden. Der Schwellenwert, ab dem dieser Korrekturmechanismus greift, soll auf die Größe und den relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten abgestimmt sein. Übersteigt die Zahl der Asylbewerber das Anderthalbfache der ermittelten länderspezifischen Kapazität, dann kommt es zur Korrektur. Und zwar in zwei Formen: entweder durch eine Neuverteilung der Flüchtlinge oder aber durch eine monetäre Kompensation. Dem Kommissionsentwurf zufolge soll jeder Mitgliedstaat, der sich nicht an der Aufnahme und der Neuverteilung beteiligen will, pro Asylbewerber 250 000 Euro an die stärker belasteten Staaten zahlen.

5.3 Ausweitung der Haushaltsfinanzierung

Das EU-Haushaltsinstrument zur budgetären Flankierung des GEAS ist der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF). Das budgetäre Gewicht ist allerdings gering: Für die Finanz-

periode 2014 bis 2020 ist der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds insgesamt mit 3,1 Milliarden Euro ausgestattet, sodass pro Haushaltsjahr für die gesamte EU weniger als eine halbe Milliarde zur Verfügung steht. Unter dem Eindruck der Flüchtlingskrise hat die Union im September 2015 die Mobilisierung zusätzlicher Mittel im Umfang von 800 Millionen Euro beschlossen; die Gegenfinanzierung erfolgt durch vielfältige Haushaltsumschichtungen (European Commission 2015). Diese moderaten Budgetaufstockungen können aber keineswegs als der Beginn einer umfassenden europäischen Finanzierung der Asylpolitik betrachtet werden.

5.4 Aufwertung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen soll in eine »vollumfängliche EU-Asylagentur« (Europäische Kommission 2016a: 1) umgewandelt werden. Diese neue Agentur hätte die Aufgabe, den Korrekturmechanismus zum Ausgleich unterschiedlicher Belastungen der Mitgliedstaaten zu steuern. Außerdem kommt ihr die Aufgabe zu, die Standards für die Vereinheitlichung der Verfahren sowie die Aufnahme standards zu präzisieren, die Mitgliedstaaten darüber zu informieren und einen intensiven Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Die neue Agentur soll außerdem die Befugnis erhalten, bis zu 500 Experten als Einsatzreserve in besonders belastete Mitgliedstaaten zu entsenden. Der personelle Umfang des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen wird ausgebaut.

Die skizzierten Anpassungen der rechtlichen Grundlagen und der Infrastruktur des GEAS adressieren die im letzten Jahr deutlich gewordenen Schwachpunkte. Der Versuch, durch rechtliche Präzisierungen und Einengungen des nationalen Handlungsspielraums nationale »Abschreckungsstrategien« zu unterbinden, ist gerechtfertigt. Ebenso ist der Fairness-Mechanismus in der Theorie geeignet, eine Trittbrettfahrerstrategie zu konterkarieren.

Dennoch sind erhebliche Zweifel angebracht, ob diese Anpassungen – selbst wenn sie politisch durchsetzbar sein sollten – die systematischen Defizite in der Praxis werden effektiv beseitigen können. Auch nach diesen Reformen bliebe es bei der bisherigen nationalen Hauptverantwortung für die Aufnahme und die Asylverfahren. Angesichts der Massivität der bisherigen Missachtung europäischen Rechts ist es nicht zu erwarten, dass Präzisierungen europäischer Gesetze alleine die Lage verbessern. Auch im Hinblick auf den Fairness-Mechanismus stellt sich – aufgrund der Erfahrungen mit dem Umsiedlungsbeschluss von 2015 – die Frage, inwieweit dieser implementierbar ist. Ein Jahr nach dem Beschluss vom September 2015, 160 000 Asylbewerber von Griechenland und Italien in andere EU-Mitgliedstaaten umzusiedeln, war dies erst in weniger als 6 000 Fällen gelungen (European Commission 2016). Offenbar können EU-Mitgliedstaaten ihre rechtlichen Verpflichtungen, beispielsweise bei Umsiedlungsvorgaben, durch Passivität und Nichtkooperation einfach unterlaufen. Warum der Fairness-Mechanismus bessere Erfolgsaussichten haben sollte, ist nicht ersichtlich.

6

DIE EUROPÄISCHE ASYLAGENTUR ALS WEITERGEHENDES REFORMMODELL

Offensichtlich sind die Anreize für die Mitgliedstaaten sehr groß, sich der Belastung, die mit der Bereitstellung einer funktionsfähigen europäischen Asylpolitik verbunden ist, zu entziehen. Daher dürfte es den derzeit verfolgten systemimmanenten Reformen wohl kaum gelingen, den Wettlauf um die am meisten abschreckenden Asylstandards oder die effektivste Grenzabriegelung zu unterbinden. Alle skizzierten GEAS-Anpassungen tasten bislang ein Grundprinzip der bisherigen Aufgabenteilung nicht an: Die Mitgliedstaaten bleiben mit ihren Verwaltungen für die Umsetzung der Asylpolitik zuständig. Demgegenüber soll im Folgenden eine Reform diskutiert werden, die auf einen grundlegenden Neuansatz setzt: die Etablierung einer Europäischen Asylagentur (EAA), welche anstelle der Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen und die Durchführung der Asylverfahren nach einheitlichen Standards übernimmt.⁹

Eine solche EAA geht in ihrer Rolle weit über die Aufgaben der aktuell angestrebten EU-Asylagentur hinaus. Die geplante EU-Asylagentur würde die Kompetenz der Mitgliedstaaten nicht antasten, sie würde lediglich versuchen, durch Informationsaustausch und Standarddefinitionen auf eine wirksamere Harmonisierung hinzuwirken. Demgegenüber ist die hier favorisierte EAA eine Institution, die EU-weit (für die Teilnehmerstaaten des GEAS) anstelle der Verwaltungen der Mitgliedstaaten operative Verantwortung für die Asylpolitik übernimmt. Diese Zuständigkeit bezieht sich auf den Zeitraum vom Eintritt eines Asylbewerbers bis zur Entscheidung über den Asylantrag. In diesem Zeitraum ist die EAA für die Aufnahme und Unterbringung (inklusive Ernährung, Kleidung, medizinischer Versorgung) zuständig und führt ein einheitliches europäisches Asylverfahren durch. Die EAA wird aus dem EU-Haushalt finanziert.

Die Errichtung einer solchen europäischen Behörde wirft viele und komplexe Detailfragen auf. Zunächst sind jedoch die weitreichenden Chancen einer solchen europäischen Kompetenzausweitung zu betonen: Durch die Europäisierung der asylbezogenen Aufgaben werden die Aufnahmestandards, Verfahren und Anerkennungsquoten harmonisiert. Flüchtlinge sind in diesem Szenario in allen Mitgliedstaaten mit derselben Behörde und den gleichen europäischen Bedingungen konfrontiert, »Asyl-Shopping« – im Sinne einer Wanderung in den großzügigsten Staat – ist nicht länger attraktiv

⁹ Europäisch einheitlich definierte Asylverfahren (*joint processing*) wurden bereits von Urth et al. (2013) für verschiedene Optionen diskutiert. Die in dieser Studie vorgestellte »Option D« kommt der Idee der EAA dabei am nächsten. Berger und Heinemann (2016a, b) haben die Grundidee einer EAA mit einer europäischen Verantwortung für die Asylverfahren und die Flüchtlingsaufnahme formuliert und sie auf Basis der ökonomischen Föderalismustheorie umfassend begründet. In eine ähnliche Richtung denkt Hatton (2015), wenn er vorschlägt, EU-finanzierte »Zellen« des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen in allen Mitgliedstaaten zu errichten, welche für die Implementation der zentral festgelegten Politiken zuständig sind, ohne diesen Gedanken allerdings weiter auszuführen.

und auch nicht mehr möglich. Nicht der Flüchtling, sondern die EAA entscheidet über den Aufnahmeort des Asylbewerbers. Nur an diesem Ort besteht ein Recht auf Unterbringung, Versorgung und das Asylverfahren. In den Auftrag der EAA lässt sich somit eine gleichmäßigere Verteilung von Flüchtlingen als Nebenbedingung integrieren und implementieren. Die Grundidee einer Quote schlägt sich in der Verteilung der EAA-Aufnahmeeinfachstruktur über die Mitgliedstaaten nieder. Im Unterschied zu einem isolierten Quotensystem werden hier gleichzeitig die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Durchführbarkeit der Quote geschaffen. Das Dublin-System mit seiner problematischen Regel, laut der der Staat zuständig ist, in dem ein Flüchtling erstmalig die EU betritt, wird obsolet.

7

VERHÄLTNISS DER EAA ZU DEN MITGLIEDSTAATEN

Ohne eine enge Kooperation mit den Mitgliedstaaten und ihren Verwaltungen ist die Verantwortungsübernahme der EAA im Territorium der GEAS-Staaten undenkbar. Eine Aufnahmeeinfachstruktur lässt sich nur in enger Zusammenarbeit mit den Kommunen der Mitgliedstaaten errichten und betreiben. Die EAA muss in enger Kooperation ein Netz von Einrichtungen zur Flüchtlingsaufnahme bereitstellen. Dabei müsste sie nicht bei null beginnen, sondern könnte in den Mitgliedstaaten, die bereits über ausreichende Aufnahmekapazitäten verfügen, die existierenden Einrichtungen übernehmen. Denkbar wäre auch ein Modell, in dem die EAA ihre Verantwortung im Rahmen einer Auftragsverwaltung an die öffentlichen Körperschaften (in Deutschland an Länder und Kommunen) delegiert. Sie hat dann die Finanzierungsverantwortung und die Aufsicht über die vertragsgemäße Erfüllung der delegierten Aufgabe, müsste aber nicht zwingend ein flächendeckendes Netz von Büros bis hinein in jede Kommune unterhalten.

Die EAA muss auch deshalb so eng mit den nationalen Verwaltungen kooperieren, weil ihre Aufgabe mit der Entscheidung über den Asylantrag endet. Die Integrationsaufgabe, die sich aus der Zuerkennung eines Flüchtlingsstatus ergibt, kann nicht eine europäische Behörde übernehmen, sie müssen die Mitgliedstaaten, ihre Verwaltungen, Bildungssysteme und Zivilgesellschaften erfüllen. Da aber bereits vor der Entscheidung über den Asylantrag mit der Integration begonnen werden muss, beispielsweise im Hinblick auf Schulbesuch und Sprachkurse, ist auch der Mitgliedstaat von Anfang an gefordert und die EAA muss eng mit den nationalen, regionalen und kommunalen Verwaltungen zusammenarbeiten.

Das Problem, dass Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Integrationsaufgabe und auch als Partner der EAA wiederum eine Obstruktionspolitik betreiben könnten, löst die EAA nicht vollständig. Allerdings wird diese Obstruktionspolitik im Vergleich zu heute deutlich erschwert. Die nationalen Verwaltungen hätten nun auf ihrem Territorium eine europäische Agentur, die mit Know-how, Finanzierungsverantwortung

und einem klaren Auftrag ausgestattet ist, wie entsprechend der europäischen Regeln vorzugehen ist. Die Präsenz dieses europäischen Partners würde helfen, eine nationale Verweigerungshaltung offenzulegen und zu erschweren.

Es ist richtig, dass sich spätestens nach der Anerkennung und dem Ausscheiden eines Flüchtlings aus der EAA-Obhut ein erneuter Migrationsdruck in Richtung der prosperierenden Mitgliedstaaten mit einer günstigen Arbeitsmarktsituation, einer größeren gesellschaftlichen Offenheit für Migranten und existierenden Netzwerken von Landsleuten einstellen würde. Im Hinblick auf eine gleichmäßigere Verteilung würde der Vorteil der EAA-Zuständigkeit somit stärker in der Asylverfahrensphase liegen und sich danach abschwächen. Aber bereits dies wäre gegenüber dem Status quo, in dem von Anfang an die Belastungen sehr einseitig verteilt sind, ein wesentlicher Fortschritt. Zudem wäre auch mit längerfristigen Effekten in Richtung einer ausgewogeneren Verteilung zu rechnen. Denn Migrationsprozesse und die Attraktivität von Zielländern sind stark pfadabhängig: Weil die EAA Impulse für eine breite Ansiedlung von Flüchtlingen setzen würde, dürfte dies die Entstehung von aufnahmefähigen Migranten-Netzwerken auch in den EU-Mitgliedstaaten in Gang setzen, wo dies heute noch nicht der Fall ist.

8

BUDGETÄRE KONSEQUENZEN EINER EAA

Die budgetären Konsequenzen der EAA sind unsicher und hängen unter anderem von den Flüchtlingszahlen, den europäisch definierten einheitlichen Aufnahmestandards und der Dauer der Verfahren unter der Verantwortung der EAA ab. Um dennoch eine finanzielle Größenordnung ermitteln zu können, sind eine Reihe von Annahmen unumgänglich.

8.1 Flüchtlingszahlen

Die Quantifizierung erfolgt auf Basis der Zahlen des Jahres 2015. Zugrunde gelegt werden die Asylbewerberzahlen gemäß dem Jahresbericht des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (Stand Mai 2016: European Asylum Support Office 2016). Diese Zahl ist nicht identisch mit der Zahl der 2015 in die EU eingereisten Flüchtlinge, weil sie nicht die Menschen enthält, die noch darauf warten, ihren Asylantrag zu stellen. In Deutschland wurden gemäß dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen 477 000 Anträge gestellt, während das Bundesministerium des Innern die Zahl der eingereisten Asylbewerber zuletzt auf 890 000 beziffert hat. Somit liegt für Deutschland eine ganz erhebliche Unterschätzung vor. Allerdings dürfte es in anderen EU-Staaten erhebliche Überschätzungen geben. So haben gemäß dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen in Ungarn 177 000 Menschen einen Antrag auf Asyl gestellt. Von diesen Asylbewerbern dürfte aber ein erheblicher Teil das Land wieder Richtung West- und Nordeuropa verlassen haben.

Länderbezogene Unter- und Überschätzungen werden sich somit in der Tendenz ausgleichen. Eine Budgetquantifizierung anhand des Jahres 2015 – mit seiner Rekordzahl an Flüchtlingen – führt trotz der Datenunsicherheit zu einem geschätzten Finanzbedarf, der eher am oberen Rand dessen liegt, was auf Dauer im Hinblick auf die Flüchtlingszahlen realistisch ist.

8.2 EAA-Teilnehmer

Bereits am GEAS nehmen nicht alle EU-Mitgliedstaaten teil. Für ein weitergehendes Zentralisierungsmodell wie die EAA ist möglicherweise mit weiteren Opt-outs oder einem Modell der flexiblen Integration zu rechnen (vgl. Abschnitt »Politische Umsetzbarkeit«). Gleichwohl werden alle EU-Staaten in die folgenden Berechnungen einbezogen, um die Merkmale einer übergreifenden europäischen Lösung herauszuarbeiten, ohne damit bereits die Frage zu behandeln, welche partiellen Lösungen stattdessen denkbar wären.

8.3 Kosten pro Asylbewerber

Wesentlich für die Quantifizierung eines Szenarios mit einem einheitlichen Asylverfahren und gleichartigen Aufnahmebedingungen ist ein uniformer Kostensatz pro Asylbewerberfall. Diese Uniformitätsannahme darf allerdings nicht die verschiedenen Lebenshaltungskosten in den EU-Mitgliedstaaten ausblenden, die auch zu Unterschieden bei den Asylbewerberkosten führen, je nachdem, in welchem Mitgliedstaat die EAA die Unterbringung zu verantworten hat. Um diese Differenzierung zu bewerkstelligen, folgt diese Analyse der Methodik von Berger und Heinemann (2016b): Ausgangspunkt ist die umfangreichste zugängliche Erhebung von Asylkosten über die Mitgliedstaaten hinweg, die von Thielemann, Williams und Boswell (2010) vorgenommen wurde. Die Kosten, die in dieser Studie ermittelt werden, sind umfassend und beinhalten Unterbringung und Versorgung (einschließlich medizinischer Betreuung) sowie die Kosten der Asylverfahren inklusive Dolmetscherdienstleistungen und Rechtsschutz. Die Autoren ermitteln für das Jahr 2007 einen Durchschnittswert von 15 000 Euro. Dabei wurden einige Länder mit extrem geringen Kosten ausgeschlossen, da bei ihnen Datenprobleme oder ein unzureichender Standard offenkundig sind. Dieser Anker-Wert mit Bezug auf das Jahr 2007 wird mit dem nominalen Wirtschaftswachstum auf 2015 fortgeschrieben (16 570 Euro). Basierend auf diesem Anker für die EU insgesamt werden länderindividuelle Werte im Verhältnis von Mitgliedstaat-BIP zum EU-Durchschnitt gebildet.

8.4 Verteilung der Flüchtlinge

Aufgrund der länderindividuellen Kosten hat die Verteilung der Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten einen Einfluss auf die Gesamtkosten. Eine hohe Zahl von Asylsuchenden in

»teuren«, wohlhabenden Staaten wirkt kostensteigernd im Vergleich zur Unterbringung in ärmeren Mitgliedstaaten. Zwei verschiedene Szenarien werden dabei berechnet. Zum einen eine Verteilung gemäß der 2015er-Ist-Verteilung und zum anderen eine Verteilung, die der Logik einer Quote in Abhängigkeit von der individuellen Aufnahmefähigkeit folgt. Der Berechnung wird eine Quote zugrunde gelegt, bei der das Wohlstandsniveau und die Bevölkerungsgröße die Aufnahmekapazität positiv beeinflussen, wohingegen die Arbeitslosigkeit und die Zahl der bereits aufgenommenen Flüchtlinge die Aufnahmekapazität negativ beeinflussen (zu den Details vgl. Berger und Heinemann 2016b).

Die folgende Tabelle fasst die Resultate der Berechnung zusammen. Demnach wäre der EU-Haushalt, der mit der Etablierung der EAA die Finanzierungsverantwortung zu übernehmen hätte, mit Kosten zwischen 22,4 und 25,1 Milliarden Euro konfrontiert. Weil den Schätzungen Fallkosten pro Asylbewerber von der Einreise bis zum Abschluss des Verfahrens zugrunde liegen, sind diese Gesamtzahlen als einmaliges Jahresbudget für eine Asylbewerberzahl des Jahres 2015 zu interpretieren. Anders formuliert: Würden jedes Jahr so viele Asylbewerber kommen wie 2015, dann wären diese Beträge die jährlichen Kosten. Wenn die EAA die Flüchtlinge gemäß einer Quotenlogik über die Mitgliedstaaten verteilt, fallen die Kosten im Vergleich zur Ist-Verteilung 2015 um mehr als zehn Prozent. Grund ist, dass mehr Menschen in Mitgliedstaaten mit geringeren Lebenshaltungskosten aufgenommen werden, während aktuell die wohlhabenderen (und damit teureren) Standorte überproportional viele Menschen aufnehmen.

Eine weitere Quelle von Kosteneinsparungen ergibt sich daraus, dass die europäische Agentur gegenüber den nationalen Verwaltungen Skalenerträge und Spezialisierungsvorteile realisieren kann. Die adäquate Prüfung von Asylanträgen bedarf eines detaillierten länder- oder sogar regionenspezifischen Wissens im Hinblick auf die Herkunft der Flüchtlinge. Hinzu kommt, dass für jede Gruppe spezifische Dolmetscherkapazitäten vorgehalten werden müssen. Die Spezialisierung von Aufnahmezentren kann daher helfen, die Qualität der Verfahren zu erhöhen und deren Dauer abzukürzen, da die Einarbeitungskosten für den Einzelfall rapide sinken. Der EAA wird es wesentlich leichter fallen, Länder- und Regionalexperten zu schulen und angemessen einzusetzen sowie spezialisierte Aufnahmeeinrichtungen einzurichten, als den nationalen Administrationen. Dies gilt auch für große Mitgliedstaaten, aber erst recht für mittelgroße und kleine Länder. Diese Spezialisierungsvorteile würden gerade auch in der europäischen Berufungsinstanz – beim Asylgericht der Europäischen Gerichtshofes (vgl. Abschnitt »Rechtliche Aspekte«) – zum Tragen kommen. Auch kann eine EAA, da sie die Flüchtlinge gleichmäßiger verteilen kann, Engpässen entgegenwirken und dadurch Antragsstauungen und lange Verzögerungen bekämpfen.

Die Ausmaße des Kostensenkungspotenzials sind schwer zu quantifizieren. In einer Abschätzung beziffern Berger und Heinemann (2016b) die plausibel zu erwartenden Einsparungen gegenüber der nationalen Zuständigkeit auf eine Spannweite zwischen 16 und 40 Prozent. Entscheidend für das Ausmaß ist vor allem, inwieweit die europäische Zuständigkeit tatsächlich zu einer Verfahrensverkürzung führt.

Tabelle 1

Abschätzung der budgetären Kosten der EAA – Flüchtlingszahlen 2015

	Asylbewerber 2015 (Ist)	Asylbewerber 2015 (Quote)	Kosten/Asylbewerber (in Euro)	Kosten (Verteilung Ist, in Mio. Euro)	Kosten (Verteilung Quote, in Mio. Euro)
Belgien	44 660	32 340	21 337	953	690
Bulgarien	20 365	13 674	3 430	70	47
Tschechische Republik	1 515	27 979	8 953	14	251
Dänemark	20 935	22 140	27 151	568	601
Deutschland	476 510	201 090	21 163	10 084	4 256
Estland	230	46 247	9 012	2	417
Irland	3 275	17 517	24 535	80	430
Griechenland	13 205	21 773	9 419	124	205
Spanien	14 780	93 610	13 663	202	1 279
Frankreich	75 750	154 999	19 128	1 449	2 965
Kroatien	210	22 293	5 988	1	133
Italien	84 085	130 662	15 581	1 310	2 036
Zypern	2 265	7 428	11 744	27	87
Lettland	330	22 205	7 326	2	163
Litauen	315	15 756	7 558	2	119
Luxemburg	2 505	13 135	49 767	125	654
Ungarn	177 135	18 706	6 628	1 174	124
Malta	1 845	9 948	11 337	21	113
Niederlande	44 970	50 152	22 791	1 025	1 143
Österreich	88 160	29 856	22 674	1 999	677
Polen	12 190	59 922	6 686	82	401
Portugal	895	31 232	10 000	9	312
Rumänien	1 260	35 059	4 593	6	161
Slowenien	275	21 485	10 756	3	231
Slowakische Republik	330	19 797	8 314	3	165
Finnland	32 345	19 882	21 977	711	437
Schweden	162 450	31 625	25 814	4 193	816
Vereinigtes Königreich	38 800	151 078	22 907	889	3 461
Total	1 321 590	1 321 590		25 128	22 372

Asylbewerber: European Asylum Support Office (2016), Kosten: eigene Berechnungen unter Verwendung von Daten aus Thielemann, Williams und Boswell (2010).

Dass die EAA die Verfahren verkürzen kann, hat nicht nur budgetäre Vorteile aufgrund der kürzeren Unterbringungszeiten. Kürzere Verfahren verbessern zudem die Integrationsperspektive von (anerkannten) Flüchtlingen. Die Migrationsforschung zeigt, dass insbesondere die ersten Monate und Jahre für die berufliche Perspektive von Flüchtlingen entscheidend sind (Dustmann et al. 2016). Lange Verfahrenszeiten mit keinem oder nur einem sehr eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und Bildungssystem verschlechtern die Integrationschancen erheblich. Auch in dieser Hinsicht hätte die EAA ein Potenzial zur Verringerung der fiskalischen Kosten, das über die Einsparungen in der Asylverfahrensphase hinausgeht.

Schließlich würde das EAA-System die hohen Kosten des Dublin-Systems, die durch die unfreiwilligen Umsiedlungen von Flüchtlingen zwischen den Mitgliedstaaten entstehen, beseitigen. An diesen sehr hohen Kosten würden isolierte Quotensysteme mit weiterhin nationaler Zuständigkeit vermutlich scheitern. Im EAA-Modell gibt es für einen Asylbewerber keine legale Alternative zu dem von der EAA zugewiesenen Standort. Er könnte insbesondere nicht mehr einfach die Grenze überqueren und bei einer anderen nationalen Behörde »anklopfen«. Die nationalen Behörden sind im EAA-Modell nicht mehr für die Erstaufnahme zuständig und könnten den Flüchtling immer nur an die EAA verweisen. Die einzige Alternative zum Durchlaufen des Asylverfahrens

in einer EAA-Einrichtung ist der Gang in die Illegalität ohne Aussicht auf eine Klärung des Aufenthaltsrechts, was eine wenig attraktive Option darstellt, die es überdies schon im heutigen System gibt.

Allerdings dürfen auch Kostenrisiken nicht übersehen werden, die sich aus einer Verantwortungsübernahme der EEA ergeben können. So liegen die Gehälter von EU-Bediensteten bei vergleichbarer Qualifikation weit über dem Durchschnitt der Vergütungsniveaus von Bediensteten der Mitgliedstaaten. Wie für andere Politikfelder auch (vgl. zur Verteidigungspolitik Bassford et al. 2013) gilt für die Asylpolitik daher, dass hohe EU-Gehälter ein Hindernis für die Übernahme von arbeitsintensiven öffentlichen Dienstleistungen durch die europäische Ebene sind. Würden künftig Asylsachbearbeiter in der EU mit EU-Beamtengehältern bezahlt, dann käme es selbst bei einer erfolgreichen Verkürzung der Verfahren kaum zu Einsparungen durch die EAA. Vor diesem Hintergrund ist es für die Implementierbarkeit der EAA unabdingbar, dass diese ihr Personal zu Konditionen einstellt, die den Bedingungen am Standort der jeweiligen EAA-Dienststelle entsprechen. Ohnehin ist es wünschenswert, dass das EAA-Personal vor Ort zu einem großen Teil lokal rekrutiert wird, da es eng mit den Verwaltungen der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten muss. Von daher gelten Argumente für eine höhere Vergütung, wie sie für Kommissionsbeamte in Brüssel angeführt werden (z. B. Einsatz fern der Heimat), nicht für EEA-Bedienstete.

EU-finanzierte Aufgaben gemäß den Lohnniveaus der Mitgliedstaaten zu bezahlen wäre mitnichten etwas prinzipiell Neues. In EU-finanzierten Forschungsprogrammen beispielsweise werden multinationale Wissenschaftlerteams, die gemeinsam Forschungsprojekte durchführen, nach den sehr unterschiedlichen nationalen Gehaltsstrukturen vergütet, obwohl die finanzierten Aufgaben die gleiche Qualifikation erfordern. Allerdings sind diese Wissenschaftler keine Bediensteten einer europäischen Agentur. Wenn es bislang rechtliche Hindernisse für diese differenzierte Vergütungsstruktur für EU-Bedienstete oder Bedienstete von Agenturen gibt, dann müssen diese durch den europäischen Gesetzgeber beseitigt werden. Anderenfalls hat die EAA keine Realisierungschance.

9

FINANZIERBARKEIT IM RAHMEN DES EU-HAUSHALTS

Bei der Frage nach der Finanzierbarkeit eines EAA-Jahresbudgets in einer Größenordnung von gut 20 Milliarden Euro sind verschiedene Gesichtspunkte wichtig. Zunächst einmal gilt, dass es sich hier nicht um Zusatzkosten, sondern um eine Verlagerung von Kosten von der nationalen auf die europäische Ebene handelt. Konkret könnte beispielsweise in Deutschland das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge große Teile seiner Aufgaben abgeben. Bisherige Bedienstete des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge würden somit einen natürlichen Pool für die Rekrutierung der EEA bieten. Des Weiteren ist, wie dargelegt, durch die Verlagerung mit Netto-

einsparungen zu rechnen: Die zusätzlichen EU-Ausgaben werden durch wegfallende nationale Budgets mehr als kompensiert. In ihrer Gesamtheit werden die EU-Mitgliedstaaten entlastet. Insofern sind zusätzliche Eigenmittelzahlungen an den EU-Haushalt durch Einsparungen auf der nationalen Ebene gegenfinanziert.

Diese Aussagen zur Nettoentlastung gelten allerdings nur für die Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit. Konstruktionsbedingt ergeben sich für einzelne Mitgliedstaaten Entlastungen oder Zusatzbelastungen im Vergleich zum Status quo. Die Mitgliedstaaten, die bislang weit unterhalb (oberhalb) ihrer Aufnahmekapazität Flüchtlinge beherbergen, würden durch ihren Finanzierungsanteil an der EEA tendenziell belastet (entlastet). Allerdings folgt die Finanzierung über den EU-Haushalt einer Kostenverteilung in Abhängigkeit vom Wohlstand, weil die EU-Budgetbeiträge maßgeblich vom jeweiligen Bruttonationaleinkommen (BNE) abhängen. Das wird den Zusatzbeitrag für die ärmeren Mitgliedstaaten begrenzen. Am stärksten zusätzlich belastet werden somit Mitgliedstaaten, die zum einen wohlhabend sind – und daher vergleichsweise hohe Beiträge zum EU-Haushalt leisten – und zum anderen bislang nur wenige Flüchtlinge selber aufnehmen. Diese Umverteilungseffekte sind systembedingt und gewollt. Es ist gerade ein Kerngedanke der EU-Haushaltsfinanzierung der EEA, dass EU-Mitgliedstaaten zum europäischen Gut der Flüchtlingsaufnahme nach einem nachvollziehbaren und als fair empfundenen einheitlichen Schlüssel beitragen. BNE-Anteile, wie sie für die Finanzierung des EU-Haushalts gelten,¹⁰ sind ein solcher Schlüssel.

Mit einer EU-Haushaltsfinanzierung der Asylverfahren und der Unterbringung ist der Zusammenhang zwischen der Zahl der in einem Land befindlichen Asylbewerber und den fiskalischen Lasten für dieses Land gekappt. Genau das ist gewollt, weil diese Loslösung die finanziellen Anreize zum Trittbrettfahren beseitigt. Dieser Finanzierungsansatz wird die Chancen der EAA verbessern, einheitliche europäische Standards auf den Territorien der Mitgliedstaaten effektiv durchzusetzen. Die Mitgliedstaaten profitieren finanziell nicht davon, wenn es ihnen gelingt, die EEA bei der Unterbringung von Flüchtlingen im eigenen Land zu behindern. Die vom Mitgliedstaat zu tragenden anteiligen Kosten für Asylverfahren und Unterbringung sind völlig losgelöst vom Ort der Aufnahme. Eine Obstruktionsstrategie wird finanziell nicht länger belohnt.

Aufgrund jährlich stark schwankender Flüchtlingszahlen muss das Finanzierungssystem flexibel sein. Hier ist das gegenwärtige Eigenmittelsystem der EU prinzipiell gut aufgestellt. Die BNE-Eigenmittel funktionieren in der Logik dieses Finanzierungssystems als Puffer. Zusatzausgaben führen demnach proportional zum BNE-Anteil der Mitgliedstaaten zu zusätzlichen Beitragszahlungen, welche die Mitgliedstaaten aus ihren nationalen Einnahmen zu begleichen haben. Aller-

¹⁰ Die BNE-Eigenmittel sind konstruktionsbedingt BNE-proportional. Aber auch die Mehrwertsteuer-Eigenmittelzahlungen werden sehr stark von den BNE-Anteilen getrieben. Aufgrund des bevorstehenden Austritts des Vereinigten Königreichs steht zudem der »Britten-Rabatt« in seiner bisherigen Form vor dem Aus. Damit würde der Zusammenhang zwischen nationalem BNE und nationalem Beitragsanteil noch enger.

dings ist durch den Eigenmittelbeschluss die Obergrenze der Beitragszahlungen derzeit auf 1,23 Prozent des BNE begrenzt. Hier wäre gegebenenfalls ein modifizierter Beschluss nötig, der EAA-bedingte Beitragsanhebungen zulässt.

Ohnehin glättet die EU-weite Finanzierung deutlich die Kostenschwankungen aus der nationalen Perspektive. Im heutigen System sind die Länder, die sich stark in der Flüchtlingsaufnahme engagieren, in einem Jahr wie 2015 plötzlichen hohen finanziellen Zusatzbelastungen ausgesetzt. Diese Schwankungen relativieren sich mit einer gesamteuropäischen Finanzierungsformel erheblich.

Die relative Größenordnung der Mehrausgaben im EU-Haushalt und die daraus resultierenden zusätzlichen Abrufsätze ergeben sich wie folgt: Der EU-Haushalt 2015 umfasst Ausgaben (Zahlungen) im Umfang von 141,2 Milliarden Euro. Gemäß der oben dargelegten Überschlagsrechnung ist zur Finanzierung der EEA mit Mehrausgaben in Höhe von 22,4 Milliarden Euro im Szenario mit einer quotenmäßigen Verteilung zu rechnen. Dabei sind mögliche Kosteneinsparungen durch die Realisierung von Skalenerträgen und Spezialisierungsvorteilen noch nicht berücksichtigt. Unter der Annahme, die EAA wäre 2015 bereits voll für die Flüchtlingsaufnahme verantwortlich gewesen und die EAA-Ausgaben würden nicht durch Einsparungen (partiell) gegenfinanziert, wäre der Haushalt auf 163,6 Milliarden Euro angestiegen (+15,8 Prozent). Um dies durch zusätzliche BNE-Eigenmittel zu finanzieren, hätte der Abrufsatz für die BNE-Eigenmittel von 0,75 Prozent auf 0,91 Prozent erhöht werden müssen. Der Abrufsatz wird mit dem jeweiligen nationalen BNE multipliziert, um die nationale Zahlungsverpflichtung zu ermitteln. Sogar im Jahr 2015 mit seinen hohen Flüchtlingszahlen wäre somit eine Zusatzbelastung in Höhe von 1,6 Promille des BNE ausreichend gewesen, um die EAA zu finanzieren. Deutschland beispielsweise hätte lediglich 4,8 Milliarden Euro zusätzliche BNE-Mittel abführen müssen.

Bei aller Unsicherheit machen diese Abschätzungen doch deutlich, dass die finanziellen Lasten, die mit der konsequenten Europäisierung der Flüchtlingspolitik verbunden wären, aufgrund der EU-weiten Verteilung sehr überschaubar wären und für kein Land eine Überforderung darstellen würden.

10

RECHTLICHE ASPEKTE

Eine EAA als europäische Behörde zu errichten, die auch für die Durchführung der Asylverfahren zuständig ist, würde eine weitgehende Novellierung des GEAS erfordern. Das europäische Verfahren müsste durch Verordnungen definiert und europäische Regeln und Institutionen für den Rechtsschutz geschaffen werden.

Europarechtlich stellt sich dabei die Frage, ob neben den umfassenden sekundärrechtlichen Anpassungen auch das Primärrecht durch eine einstimmige Vertragsreform geändert werden müsste. Wichtig für die Beantwortung ist hier, ob die EU-Verträge überhaupt eine ausreichende Rechtsgrundlage für diese Gesetzgebung bieten und ob eine so weitgehende

Zentralisierung mit dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar ist (vgl. dazu ausführlich Urth et al. 2013). Betrachtet man die Gesetzgebungskompetenz des Art. 78 AEUV, dann ist diese sehr weitgehend formuliert, denn sie gibt der Union den Auftrag, Gesetze zu erlassen und andere Maßnahmen zu ergreifen, um einen »einheitlichen Asylstatus«, »einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus«, »gemeinsame Verfahren« und »Normen über die Aufnahmebedingungen« festzulegen. Genau dies ist aber die Zielsetzung der EEA mit ihrem einheitlichen europaweiten Verfahren. Im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ist zusätzlich zu prüfen, ob diese Vereinheitlichungsziele nicht besser auf nationaler Ebene erreicht werden könnten und ob nicht weniger weitgehende Ansätze ausreichen würden. Mag hier bei Errichtung des GEAS noch Zuversicht geherrscht haben, dass die nationale Zuständigkeit bei entsprechenden europäischen Vorgaben die gewünschte Angleichung bringt, so hat das Jahr 2015 gezeigt, dass der Koordinationsansatz gescheitert ist. Aufgrund des oben beschriebenen »Wettlaufs nach unten« bei Aufnahmebedingungen und Zugangsmöglichkeiten führt die nationale Zuständigkeit für die Asylverfahren in letzter Konsequenz dazu, dass die EU nicht in der Lage ist, ihren vertraglichen Auftrag auf diesem Gebiet noch zu erfüllen. Es existieren somit sehr starke Argumente für die Sichtweise, dass die Errichtung einer EAA mit ihren weitgehenden Zuständigkeiten tatsächlich auch einen Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeits-test bestehen würde. All dies spricht dafür, dass das EEA-Modell im Rahmen des bestehenden Primärrechts ohne Vertragsänderung realisiert werden könnte.

Mit der Übertragung eines europäischen Asylverfahrens an die EAA wären rechtlich noch nicht alle Voraussetzungen für eine Europäisierung erfüllt. Die politische Verantwortung und die Aufsicht über die EAA würden der Europäischen Kommission und insbesondere dem/der Kommissar/in für Migration, Inneres und Bürgerschaft obliegen. Rechtsstaatlich zwingend wäre aber außerdem, eine europäische Berufungsinstanz einzurichten, die einen Rechtsweg zur Überprüfung von asylrechtlichen EEA-Entscheidungen bietet. Urth et al. (2013) schlagen vor, dazu die Rechtsetzungskompetenz in Art. 257 AEUV zu nutzen, wonach am Europäischen Gerichtshof Fachgerichte mit Zuständigkeit für besondere Sachgebiete errichtet werden können, wie dies etwa mit der Etablierung des »Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union« 2005 bereits praktiziert wurde. Ein institutionell am Europäischen Gerichtshof angesiedeltes Asylgericht könnte Zweigstellen in den Mitgliedstaaten unterhalten, um einen einheitlichen Rechtsschutz zu bieten. Auch hier würden die Vorteile einer europäischen Lösung im Hinblick auf eine Vereinheitlichung der Schutzstandards zum Tragen kommen. Das Asylgericht des Europäischen Gerichtshofes würde die Berufungsinstanz mit europaweit einheitlicher Rechtsprechung ausüben und die heutigen stark unterschiedlichen Praktiken der nationalen Gerichtsbarkeiten ablösen.

Zwischen EAA und Frontex, der Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenwache, bestünde einerseits eine enge Partnerschaft, andererseits sind die Aufgaben klar abzugrenzen. Die Zuständigkeit der EAA beginnt, wenn ein Flüchtling eine EU-Außengrenze überschreitet. Frontex hingegen ist

gemeinsam mit den Mitgliedstaaten für die Sicherung der Außengrenzen und die geordnete Einreise zuständig. Die enge Partnerschaft ergibt sich deshalb, weil Frontex mit darüber entscheidet, wer wo in die EU einreisen kann, und somit definiert, wo die EAA mit ihren Aufnahme- und Verteilungsaktivitäten präsent und aktiv sein muss. Die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung (und die Absage an eine Fusion beider Agenturen) ergibt sich aus den unterschiedlichen Zielrichtungen der Aufträge. Während bei Frontex eher der defensive Auftrag, die Außengrenzen zu sichern, im Vordergrund steht, ist die EAA für die humanitäre Aufnahme und ein rechtsstaatliches Asylverfahren verantwortlich. Beide Aufgaben sollten institutionell getrennt bleiben, um Zielkonflikte zu verhindern.

11

POLITISCHE DURCHSETZBARKEIT

Die Probleme bei der Verteilung von lediglich 160 000 Asylbewerbern zeigen, welch tiefer Dissens aktuell unter den Mitgliedstaaten in Bezug auf Kooperationsvereinbarungen besteht. Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob das hier vorgestellte Modell einer EEA mit einer weitgehenden Europäisierung der Asylpolitik jemals eine politische Chance haben könnte. Bereits Urth et al. (2013) sahen sich in Bezug auf ihr weitgehendes Szenario gemeinsamer europäischer Asylverfahren mit einer erheblichen Skepsis konfrontiert, ob ein solcher Ansatz kurz- oder mittelfristig eine ausreichende Unterstützung erhalten könnte. Dennoch wäre es falsch, Modelle wie die EAA mit ihrer operativen Verantwortung und EU-weit einheitlich definierten Asylverfahren vorschnell mit Blick auf den politischen Widerstand ad acta zu legen.

So kann das Modell zunächst einmal als langfristige Zielorientierung eines graduellen Entwicklungsprozesses dienen. Es ist wichtig, eine Vorstellung von einem langfristig funktionsfähigen Modell zu haben, auch im Wissen, dass der Weg dorthin nur in Zwischenschritten erfolgen kann. Und immerhin können einige aktuelle Weichenstellungen bereits als erste Schritte in diese Richtung gedeutet werden. So beinhaltet die laufende Errichtung von »Hotspots« zur Erstaufnahme und Registrierung in Italien und Griechenland nichts anderes als den Aufbau einer ersten europäischen Aufnahmeinfrastruktur. Und die jetzt in der Gesetzgebung befindliche Aufwertung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen zur EU-Asylagentur mit einer stärkeren Verantwortung für die Durchsetzung einheitlicher Standards gegenüber den Mitgliedstaaten kann als Zwischenschritt zur Transformation in eine EAA mit einer eigenen operativen Verantwortung gedeutet werden.

Hybride Systeme können im Übergang jedoch möglicherweise größere Probleme aufwerfen als das hier favorisierte konsequente Europäisierungsmodell. Bleibt es etwa bei national definierten Asylprozessen, so stehen die Versuche des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, überforderten Mitgliedstaaten zu helfen, immer vor dem Problem, dass das EU-Personal kaum über ausreichende Kenntnisse der rechtlichen Details im jeweiligen Staat verfügt (Urth et al.

2013: 5) und daher nicht effektiv unterstützen kann. Erst ein europaweit definierter einheitlicher Rechtsrahmen könnte hier den Durchbruch bringen.

Der konsequente Systemwechsel zur EAA kann deshalb auch für die heutigen Trittbrettfahrernationen attraktiv sein, weil dies der Etablierung eines Versicherungsmechanismus gegenüber zukünftigen schwer prognostizierbaren Flüchtlingsbelastungen gleichkommt. Durch die europäische Finanzierung und Infrastruktur müsste kein Land mehr befürchten, künftig einmal durch einen massiven Zustrom politisch und finanziell destabilisiert zu werden. Die Beiträge zum EU-Haushalt, die der Finanzierung der EAA dienen, sind in dieser Hinsicht nichts anderes als eine Versicherungsprämie für den Schutz gegen unkalkulierbare hohe zukünftige Belastungen. Dieser Versicherungsschutz hätte insbesondere für osteuropäische Staaten einen hohen Wert, die sich den Risiken von weiteren Kriegen und politischen Krisen bei ihren östlichen Nachbarn gegenübersehen.

Auch wäre es ein Missverständnis, die Europäisierung der Asylstandards und -verfahren einseitig als eine Strategie zu deuten, um großzügige Aufnahmebedingungen gegen die Präferenzen Ost- oder Südeuropas durchzusetzen. Auch eine umgekehrte Lesart ist möglich. Aus der Perspektive der osteuropäischen Kritiker hat Deutschland im Jahr 2015 in fährlässiger Weise im Alleingang zur Einwanderung von Flüchtlingen in den Schengen-Raum ermuntert und damit allen anderen Schengen-Staaten Lasten aufgebürdet.¹¹ Daher kann die Errichtung der EEA auch einen Schutz gegen einseitige Entscheidungen über eine zu weit gehende Aufnahme von Flüchtlingen darstellen. Das Ausmaß der »zulässigen« Aufnahme würde mit der EAA durch mehrheitliche Entscheidungen definiert, denen auch Länder wie Deutschland unterworfen wären. Die Europäisierung der Asylverfahren und Aufnahme Standards bedeutet somit keine Vorentscheidung über die Ausrichtung dieser Asylpolitik. Sie kann großzügiger oder auch defensiver als heute sein, sie wird dabei aber einheitlich sein.

In den Verhandlungen zur Errichtung der EAA können verschiedene Freiheitsgrade genutzt werden, um einen Konsens unter den EU-Staaten über eine Europäisierungsstrategie in der Asylpolitik herzustellen. So wäre es denkbar, eine unterschiedliche politische Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen zu berücksichtigen und die Infrastruktur der EEA in den Ländern, in denen die Bevölkerung (etwa aufgrund ihrer Migrationshistorie) weltoffener eingestellt ist, mit einer deutlich höheren Kapazität zu errichten. Dies sollte auch deshalb leichter fallen, weil es dennoch bei der EU-Finanzierung bliebe und die integrationsfreundlichen Länder nicht durch höhere Kosten für ihre Offenheit bestraft würden. Viel diskutiert wird zudem, die Kooperationsbereitschaft in der Asylpolitik an die Begünstigung durch die EU-Kohäsions-

¹¹ Viktor Orban hat diese Perspektive mit Bezug auf den Beschluss zur Umverteilung von 160 000 Flüchtlingen folgendermaßen formuliert: »This is not solidarity. It is an unfair, unrighteous and dishonourable proposal which we cannot accept ... It is a crazy idea for someone to let refugees into their own country, not defend their borders, and then say: »Now I will distribute them among you, who did not want to let anyone in.« (Associated Press 5.8.2015, zitiert nach Hatton 2016: 28).

fonds zu koppeln. Diese Kopplung ist begründbar, weil die Kohäsionsfonds im Kern durch das Solidaritätsargument gerechtfertigt sind. Insofern ist ein auf Reziprozität setzender Ansatz – es werden die Mitgliedstaaten durch Kohäsionsmittel stärker begünstigt, die sich in der Flüchtlingspolitik an solidarischen Mechanismen beteiligen – nachvollziehbar und auch glaubwürdig.

Ist trotz dieser Argumente und Verhandlungsstrategien keine Mehrheit zur Errichtung der EAA zu erzielen, so bietet sich das Verfahren zur Verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art. 20 des EU-Vertrages an. Die Teilnehmerstaaten nutzen hier die Organe der Union für eine neue gemeinsame Politik. Zumindest ein Teil der Mitgliedstaaten könnte auf diese Weise die Vorteile einer gemeinsamen und einheitlichen Asylpolitik realisieren. Die Verstärkte Zusammenarbeit ist vertragsgemäß nur als »letztes Mittel« vorgesehen, wenn die Ziele einer angestrebten Zusammenarbeit sonst nicht in einer vertretbaren Zeit erreicht werden können und mindestens neun Mitgliedstaaten teilnehmen. Ein Weg mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten in der Asylpolitik wäre nichts gänzlich Neuartiges, weil sich auch heute schon nicht alle EU-Staaten am GEAS beteiligen. Die Zuständigkeit der EAA nur für einen Teil der EU wäre gegenüber einer umfassenden Lösung von Nachteil, weil nicht das volle Potenzial zur Lastenverteilung und Kostensenkung genutzt werden könnte. Auch wäre das Trittbrettfahrerproblem nicht gelöst, weil sich vermutlich gerade die Staaten verweigern werden, die sich bislang nicht nennenswert in der Flüchtlingsaufnahme engagieren. Dennoch wäre die EAA mit einer anfänglichen Zuständigkeit nur für eine begrenzte Zahl von Mitgliedstaaten ein denkbarer Einstieg mit Experimentalcharakter. Die EAA könnte ihre Leistungsfähigkeit für diese Teilmenge unter Beweis stellen. Gemäß Art. 20 (1) des EU-Vertrages steht der Beitritt zur Verstärkten Zusammenarbeit allen anderen EU-Staaten jederzeit offen, sodass das EAA-Modell im Erfolgsfall mit einem wachsenden Teilnehmerkreis rechnen kann.

RESÜMEE

Die EU sollte auf ihre gegenwärtige Akzeptanzkrise mit einer engagierten Suche nach Politikfeldern reagieren, auf denen eine EU-Kompetenz einen wirklichen Mehrwert gegenüber der nationalen Tätigkeit schaffen kann. Vieles spricht dafür, dass die Asylpolitik hierfür ein aussichtsreicher Kandidat ist. Das bisherige Hybridmodell von europäischer Regelsetzung und nationaler Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung ist gescheitert. Die »Flüchtlingskrise« des Jahres 2015 ist von daher viel zutreffender als Krise der EU-Asylpolitik zu bezeichnen. Es besteht wenig Grund zum Optimismus, dass die bisherigen systemimmanenten Korrekturen am GEAS ausreichen werden, das europäische Asylsystem wieder funktionsfähig zu machen. Die hier vorgestellte EAA mit einer weitgehenden operativen Verantwortung für die Flüchtlingsaufnahme und die Asylverfahren verlässt diese hybride Konstruktion. Dadurch lässt sich eine wirkliche Vereinheitlichung des Asylsystems realisieren und eine breit gestreute Aufnahmeinfrastruktur schaffen. Ein solches System gewährleistet offene Binnengrenzen, vermeidet die Überforderung einzelner Staaten und ist zudem kostengünstiger als der Status quo. Nur mit einem solchen System dürfte die EU auf Dauer in der Lage sein, einen nennenswerten Beitrag zur Milderung künftiger globaler Flüchtlingsprobleme zu leisten und damit den Anspruch des von ihr vertretenen humanen Wertesystems einzulösen.

Literatur

Bassford, Matthew, Sophie-Charlotte Brune, James Gilbert, Friedrich Heinemann, Marc-Daniel Moessinger und Stefani Weiss (2013): The Fiscal Added Value of Integrated European Land Forces, in: Stefani Weiss (Hrsg.): *The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help Its Member States to Save Money?* Exploratory Study, Gütersloh: 80–108.

Berger, Melissa und Friedrich Heinemann (2016a): Reformoptionen für die europäische Kompetenzverteilung in der Asylpolitik, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 14 (1): 33–52.

Berger, Melissa und Friedrich Heinemann (2016b): Why and How There Should Be More Europe in Asylum Policies, ZEW Policy Brief 1/2016, Mannheim.

Clemens, Michael A. (2014): Does Development Reduce Migration?, IZA Discussion Paper 8592, Bonn.

Dustmann, Christian, Francesco Fasani, Tommaso Frattini, Luigi Minale und Uta Schönberg (2016): The Economics and Politics of Refugee Migration, Centre for Research and Analysis of Migration Discussion Paper No. CPD 16/16, London.

Europäische Kommission (2016a): Eine faire und nachhaltige gemeinsame Asylpolitik verwirklichen, Pressemitteilung IP/16/1620 (4.5.2016).

Europäische Kommission (2016b): Vollendung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: eine effiziente, faire und humane Asylpolitik, Pressemitteilung IP/16/2433 (13.7.2016).

European Asylum Support Office (2016): Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015.

European Commission (2015): Questions and Answers: Additional Funding to Address the Refugee Crisis, Fact Sheet (30.9.2015), Brussels.

European Commission (2016): Relocation and Resettlement, State of Play (28.9.2016).

Eurostat (2016): Asyl in den EU-Mitgliedstaaten: Rekordzahl von über 1,2 Millionen registrierten erstmaligen Asylbewerbern im Jahr 2015, Pressemitteilung 44/2016 (4.3.2016).

Hatton, Timothy J. (2015): Asylum Policy in the EU: the Case for Deeper Integration, in: *CESifo Economic Studies* 61 (3): 605–637.

Hatton, Timothy J. (2016): Refugees and Asylum Seekers, The Crisis in Europe and the Future of Policy, CEPR Discussion Paper 11271.

Müller-Graff, Peter-Christian und Friedemann Kainer (2016): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik (Zugangspolitiken), in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A–Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Europa Union Verlag, 14. Aufl. 2016: 81–88.

Suhrke, Astri (1998): Burden-sharing during Refugee Emergencies, The Logic of Collective versus National Action, in: *Journal of Refugee Studies* 11 (4): 396–415.

Thielemann, Eiko, Richard Williams und Christina Boswell (2010): What System of Burden-Sharing Between Member States for the Reception of Asylum Seekers?, Study Requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, PE 419.620, 22.1.2010, European Parliament.

UNHCR (2016): *Global Trends, Forced Displacement in 2015*, Geneva.

Urth, Helene, Mathilde Heegaard Bausager, Hanna-Maija Kuhn und Joanne Van Selm (2013): Study on the Feasibility and Legal and Practical Implications of Establishing a Mechanism for the Joint Processing of Asylum Applications on the Territory of the EU, HOME/2011/ERFX/FW/04, 13.2.2013, European Commission.

Impressum:

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Internationaler Dialog

Internationale Politikanalyse

Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin

www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt: info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-395861-721-6

Titelmotiv: © Shutterstock / thomas koch

just in print

Gestaltung: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

Januar 2017

