

Gefangen im Dublin-Dilemma

*Wie kann die europäische Asylpolitik
reformiert werden?*

foraus-Diskussionspapier Nr. 32 / November 2016
Programm Migration



Belgien

Deutschland

Italien

Schweden

Rumänien

Niederlande

etc.

Document with horizontal lines and a star at the bottom right.

The humanitarian crisis at the internal and external borders of Europe and the dysfunctionality of the Dublin Regulation call for political responses to the treatment of requests to seek asylum. The attempt to redistribute asylum seekers across Europe has proven unsuccessful given the broad and divergent political as well as public reactions which have divided the continent. In this paper, we analyse the causes of the current crisis of asylum policies in Europe. After a thorough game-theoretical analysis of the incentive structure provided by the Dublin Regulation, the authors will propose a comprehensive reform to the Dublin system that enables the European countries to better coordinate the processing of asylum requests and align divergent national interests.

The Dublin Regulation provides systematic disincentives to asylum seekers as well as member states to carry out the registration of asylum seekers and hence undermines the functionality of the system. Member states aim to mitigate financial and political costs resulting from processing and accommodating asylum seekers. Therefore, the devolution of responsibility becomes a rational strategy for states which creates negative externalities for other European states. In contrast, asylum seekers

The Dublin Regulation provides systematic disincentives to asylum seekers as well as member states to carry out the registration of asylum seekers and hence undermines the functionality of the system.

desire to be registered in their preferred European destination country instead

of in the country of arrival. For this reason, the current system incentivises asylum seekers to avoid registration at their arrival in Europe and thus they continue their irregular journey.

Consequently, Europe faces a coordination dilemma: Both the states and asylum seekers are in principle interested in formal registration, yet the Dublin Regulation creates strong incentives for the actors involved to shy away from registration due to the negative drawbacks. The authors writing on behalf of the think tank *foraus* propose a comprehensive reform based on the following three measures:

- Firstly, the responsibility of registering asylum seekers is separated from the responsibility of processing asylum requests, thus removing the disincentives for member states to register asylum seekers.
- Secondly, individual asylum requests are still processed by one state. In addition to this, the preferred destination country for asylum seekers is taken into consideration when distributing to other states. This measure restores

the incentive for asylum seekers to register at their entry to Europe, providing them with increased autonomy and better perspectives for long-term integration.

- Thirdly, the financial expenses linked to asylum procedures are shared between the European countries on the base of the existing refugee quota. This measure establishes European solidarity as a common denominator, so that countries will receive support for the provision of humanitarian protection.

Our proposal for reforming the Dublin Regulation stands out from the current debate among states and existing reform approaches of the European Commission, by factoring in the rational strategies of the relevant actors involved. Moreover, the reform outlined in this paper is likely to gain political support as it offers benefits to all European countries. EU border states will be relieved from the responsibility of the majority of asylum requests, Northern Europe will be provided with financial assistance and countries unwilling to accept a binding quota can contribute with financial means to European solidarity. Switzerland is a main beneficiary of the Dublin Regulation and therefore has a key interest in playing an active role in the reform process. The current crisis provides a window of opportunity for comprehensive reforms of the European asylum regulation to craft sustainable institutions for the protection of asylum seekers.

Humanitäre Krisen an den europäischen Aussen- und Binnengrenzen sowie die Dysfunktionalität des Dublin-Abkommens verlangen nach politischen Antworten im Umgang mit schutzsuchenden Menschen. Europa ist nicht in der Lage, sich politisch zu organisieren, um die Aufnahme von geflüchteten Menschen zu koordinieren. Der Versuch, Geflüchtete innerhalb Europas umzuverteilen, ist weitgehend gescheitert und die divergierenden politischen Reaktionen weisen auf einen tief gespaltenen Kontinent hin.

Die Autorinnen und Autoren des Think Tanks *foraus* analysieren die Ursachen der aktuellen Krise der europäischen Asylpolitik. Darauf aufbauend plädieren sie für eine umfassende Reform des Dublin-Systems, die nicht nur eine funktionierende europäische Asylkoordination zu realisieren vermag, sondern der es auch gelingen kann, die divergierenden nationalstaatlichen Interessen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Die spieltheoretische Analyse der Anreizstrukturen für Länder und Geflüchtete zeigt, dass die Dublin-Regeln systematische Fehlanreize für alle beteiligten Akteure erzeugen. Staaten besitzen wenig Anreize Ankommende zu registrieren und Ankommende haben Anreize sich der Registrierung zu entziehen.

Die Dublin-Regeln erzeugen systematische Fehlanreize für alle beteiligten Akteure. Staaten besitzen wenig Anreize Ankommende zu registrieren und Ankommende haben Anreize sich der Registrierung zu entziehen.

Staaten möchten vermeiden, die Kosten (und den politischen Preis) für den Flücht-

lingsschutz zu übernehmen und versuchen stattdessen die Geflüchteten an ihre europäischen Nachbarn abzuschieben. Geflüchtete möchten in jenem europäischen Land einen Antrag stellen, in dem sie sich die besten Zukunftsperspektiven erhoffen und vermeiden deshalb in den meisten Fällen, bereits im Ersteintrittsland registriert zu werden.

Die europäische Asylpolitik ist folglich mit einem Koordinationsdilemma konfrontiert: Obwohl Staaten wie Geflüchtete ein grosses Interesse an einer Registrierung und einem regulären Asylverfahren haben, führen die Dublin-Regeln dazu, dass dieses Ziel von den beteiligten Akteuren selbst unterlaufen wird. Der Reformvorschlag der *foraus*-Autorinnen und -Autoren regt deshalb drei zentrale Neuerungen an.

- Erstens wird die Registrierungspflicht von der Zuständigkeit fürs Asylverfahren getrennt. Damit erhalten die Staaten wieder den Anreiz, alle ankommenden Personen korrekt zu registrieren.
- Zweitens ist nach wie vor nur ein Staat für das Asylgesuch zuständig. Ge-

flüchtete sollen dieses jedoch in einem Dublin-Staat ihrer Wahl stellen können. Dadurch erhalten Asylsuchende nicht nur den Anreiz sich im Ersteintrittsland zu registrieren, sondern auch mehr Autonomie und bessere Integrationsperspektiven.

- Drittens werden die finanziellen Aufwendungen für das Asylverfahren auf Basis des europäischen Verteilschlüssels gemeinsam getragen. So wird den unterschiedlichen Voraussetzungen der einzelnen Länder sowie deren Fähigkeit, Geflüchtete aufzunehmen und zu integrieren, Rechnung getragen und die Zielländer erhalten Unterstützung bei der Aufnahme von schutzsuchenden Menschen.

Dieser Reformvorschlag unterscheidet sich von den Vorschlägen, die zwischen den Staaten und im bisherigen Reformprozess der Europäischen Kommission diskutiert wurden insofern, als dass er die rationalen Strategien von Staaten und Geflüchteten berücksichtigt. Darüber hinaus darf diese Reform auf politische Unterstützung hoffen, da sowohl periphere Ersteintrittsländer wie auch nordeuropäische Zielländer entlastet würden. Die Schweiz soll sich aus Eigeninteresse und aus Kohärenz mit ihren Werten und Verpflichtungen aktiv in die Reformbemühungen einbringen. Mit einer solchen Reform kann das europäische Asylwesen auf eine nachhaltige Grundlage gestellt und die gegenwärtige Krise überwunden werden.

L'Europe est dépassée par les défis du traitement des demandes d'asile. Les crises aux frontières extérieures et intérieures de l'Europe, tout comme la suspension partielle du système de Dublin, nécessitent des réponses politiques. La tentative de répartir les demandeurs d'asile parmi les pays européens a globalement échoué et les réactions politiques divergentes qu'elle a suscitées démontrent la profonde division qui règne sur le continent.

Dans cette étude, les auteurs du think tank *foraus* analysent les causes de la crise actuelle et formulent des propositions concrètes pour une réforme complète du système de Dublin. Ces mesures illustrent comment l'Europe pourrait mieux coordonner le traitement des demandeurs d'asile et transformer les différents intérêts nationaux en un dénominateur commun.

Grâce à une analyse inspirée de la théorie des jeux, les auteurs démontrent que les règles actuelles de Dublin mettent en place des incitatifs profondément tronqués. Tous les acteurs impliqués, notamment les pays de destination et les demandeurs d'asile, sortent perdants. Les règles de Dublin dissuadent les nouveaux arrivants de s'enregistrer dans les Etats membres. En outre, les Etats sont aussi enclins à ne

Les règles actuelles de Dublin mettent en place des incitatifs profondément tronqués. Tous les acteurs impliqués, notamment les pays de destination et les demandeurs d'asile, sortent perdants.

pas contrôler les procédures d'enregistrement. En effet, ces derniers veulent éviter

de prendre en charge les coûts financiers et politiques liés à la protection des demandeurs d'asile. Les réfugiés préfèrent quant à eux déposer une demande d'asile dans le pays européen qui leur offre les meilleures perspectives de protection et ils évitent donc d'être enregistrés dans le premier pays d'entrée.

La politique européenne d'asile est, par conséquent, confrontée à un dilemme de coordination. Bien que les Etats et les demandeurs d'asile aient idéalement un fort intérêt à procéder à l'enregistrement de demandes d'asile régulières, les règles de Dublin sont telles que cet objectif est compromis par les parties prenantes elles-mêmes. La proposition de réforme des auteurs du *foraus* se définit par trois innovations principales.

- Dans un premier temps, l'obligation de s'enregistrer doit être distinguée de la compétence de traiter la procédure d'asile. Les Etats redonnent ainsi un incitatif à toutes les personnes entrantes de s'enregistrer correctement.
- Dans un deuxième temps, les demandeurs d'asile ne peuvent déposer qu'une seule demande d'asile, comme cela était le cas auparavant, toutefois dans

l'Etat du système Dublin de leur choix. Cela donnera aux demandeurs d'asile non seulement l'incitation de s'enregistrer dans le premier pays d'entrée, mais aussi une plus grande autonomie et de meilleures perspectives d'intégration.

- Dans un troisième temps, les dépenses financières liées à la procédure d'asile doivent être supportées de manière collective et sur la base d'une clé de répartition européenne. Ainsi, la répartition de la facture finale devrait tenir compte des circonstances particulières de chaque Etat, telle la capacité d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile. Grâce à cette mutualisation, les pays de destination recevront de l'aide pour l'accueil des demandeurs d'asile.

Ces propositions se démarquent des idées et propositions de réforme actuellement discutées. En effet, elles tiennent compte tant des stratégies rationnelles des Etats que de celles des demandeurs d'asile. En outre, cette réforme peut espérer un certain soutien politique puisqu'aussi bien les premiers pays d'entrée situés aux frontières extérieures que les pays de destination du Nord de l'Europe seront soutenus. Enfin, il est dans l'intérêt de la Suisse de s'investir de manière active et constructive dans les efforts de réforme du système Dublin. Si cette réforme était mise en place, le système d'asile européen pourrait enfin s'établir sur une base durable et la crise actuelle pourrait ainsi largement être surmontée.

Autoren



Philipp Lutz

Philipp Lutz ist Senior Policy Fellow Migration beim Think Tank *foraus* und Assistent für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Er studierte in Bern, Fribourg und Ljubljana und schreibt an einer Dissertation zur Schweizer Migrationspolitik.



David Kaufmann

David Kaufmann ist Politologe mit Forschungsschwerpunkt Policy-Analyse von Stadtpolitik sowie Asyl- und Migrationspolitik am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern. Er ist ehemaliger Senior Policy Fellow Migration beim Think Tank *foraus* und langjähriges Mitglied des Programms Migration.



Anna Stünzi

Anna Stünzi studiert Volkswirtschaft im Master an der Universität Zürich, arbeitet am Center for Economic Research der ETH Zürich am Lehrstuhl für Resource Economics und hat ein eigenes Unternehmen im Photovoltaik-Bereich. Sie ist beim Think Tank *foraus* langjähriges Mitglied des Programms Migration und Co-Leiterin der Gruppe Energie, Umwelt, Verkehr.



Stefan Egli

Stefan Egli ist Junior Policy Fellow Migration beim Think Tank *foraus*. Er hat Internationale Beziehungen an der Universität Genf studiert und absolviert zurzeit einen Master in politischer Philosophie und Geschlechterforschung an der Universität Bern.

Impressum

Zitieren

foraus – Forum Aussenpolitik, 2016, *Gefangen im Dublin-Dilemma. Wie kann die europäische Asylpolitik reformiert werden?*, Diskussionspapier Nr. 32.

Danksagung

Das vorliegende Diskussionspapier hat von wertvollen Inputs und Rückmeldungen zu früheren Textversionen profitiert. Für kritische Rückmeldungen danken wir insbesondere Delphine Bracher, Anna Frey, Pascal Roelcke, Dr. Johan Rochel und Dr. Stefan Schlegel. Das spieltheoretische Modell hat darüber hinaus von den fachkundigen Kommentaren von Prof. Dr. Holger Herz von der Universität Fribourg profitiert und die asylrechtlichen Ausführungen von der kritischen Lektüre durch Dr. Constantin Hruschka von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe. Nicht zuletzt möchten wir der Agentur eyeloveyou GmbH in Basel unseren Dank aussprechen für die Realisierung der Infografik und weiterer grafischer Arbeiten.

Disclaimer

Das vorliegende Diskussionspapier des *foraus*-Programms Migration gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

www.foraus.ch

1. Einleitung	1
2. Das Dublin-System: Was läuft falsch?	3
2.1 Asylsuchende: Anreiz zur Irregularität	3
2.2 Mitgliedstaaten: fehlende Verantwortlichkeit	7
2.3 Spieltheoretische Analyse des Dublin-Mechanismus	9
3. Dublin reformieren	13
3.1 Ziele einer Reform	13
3.2 Elemente einer strukturellen Reform	15
<i>3.2.1 Effektives Registrierungssystem</i>	15
<i>3.2.2 Verteilung von Geflüchteten</i>	16
<i>3.2.3 Vorteile gegenüber alternativen Vorschlägen</i>	18
<i>3.2.4 Ähnliche Reformvorschläge</i>	20
4. Schlussfolgerung	21

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung

Die UNO schätzt, dass weltweit rund 60 Millionen Menschen auf der Flucht sind, davon zwei Drittel innerhalb des eigenen Landes.¹ In Europa haben im Jahr 2015 mehr als 1 Million Menschen Schutz gesucht. Setzt man die Anzahl geflüchteter Menschen ins Verhältnis zur Weltbevölkerung, lässt sich jedoch kein Anstieg feststellen.² Hinzu kommt, dass nur ein sehr kleiner Teil der Personen, die weltweit auf der Flucht sind, überhaupt Schutz in Europa sucht.

Dennoch scheint sich die europäische Politik nicht auf ein gemeinsames Vorgehen bei der Bewältigung der letzten Zunahme der Asylzahlen verständigen zu können, während sich

die humanitäre Krise an den Grenzen Europas verschärft. Wir haben es folglich nicht mit einer «Flüchtlingskrise» zu tun, sondern mit einer Krise der europäischen Asylpolitik. Die unkontrollierte Ein- und Weiterreise von Geflüchteten ist nicht lediglich ein quantitatives oder technisches Problem, sondern eines des politischen und gesellschaftlichen Umgangs mit der Ankunft von Geflüchteten. Denn die politischen Instrumente Europas zum Umgang mit Fluchtbewegungen haben sich als wenig krisenfest erwiesen und die höheren Ankunftsahlen haben die Dysfunktionalitäten des Dublin-Systems verdeutlicht. Die Ankunft von Geflüchteten hat zu einer politischen Spaltung Europas geführt, welche die europäische politische Krise noch zu vertiefen droht. Die euro-

päischen Institutionen stehen vor einer immensen Belastungsprobe – nicht nur betreffend der logistischen Koordination und gesellschaftlichen Integration der Geflüchteten, sondern auch hinsichtlich der zunehmenden Abwehrreaktionen in Teilen der Gesellschaft.

Die aktuelle Situation offenbart, dass Europa mit dem *Gemeinsamen Europäischen Asylsystem*³, zu dem auch das Dublin-Abkommen gehört, über ein dysfunktionales Asylsystem verfügt, bei dem die Staaten häufig bemüht sind, Geflüchtete abzuwehren und weiterzureichen. Die Fluchtbewegungen nach Europa verlangen daher nach einer gesamt-europäischen Antwort. Dies einerseits, weil die Krise die Funktionsfähigkeit zentraler europäischer Ins-

Wir haben es folglich nicht mit einer «Flüchtlingskrise» zu tun, sondern mit einer Krise der europäischen Asylpolitik.

titutionen wie den Binnenmarkt bedroht (von denen auch die Schweiz profitiert) und anderer-

seits, weil nationale Asylpolitik zwangsläufig Externalitäten für die anderen europäischen Länder (wie die Schweiz) schafft, was die nationalstaatliche Problemlösung ineffektiv und kostspielig macht. Die Realität Europas als Fluchtziel wird nicht «verschwinden», da es strukturelle Kräfte wie Konflikte, Demografie und wirtschaftliche Ungleichgewichte sind, die Wanderungsbewegungen nach Europa erzeugen. Vor diesem Hintergrund waren auch die gegenwärtigen Fluchtbewegungen absehbar.⁴

Die aktuelle Krise der europäischen Asylpolitik bietet jedoch die Möglichkeit, die Instrumente europäischer Asylpolitik nachhaltig zu verbessern. Die

1 <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51185#.Vp6VJlJjAiM>

2 Hein de Haas (2016) Refugees: A small and relatively stable proportion of world migration. Blogbeitrag, <http://heindehaas.blogspot.ch/2016/08/refugees-small-and-relatively-stable.html>

3 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem besteht aus einem Bündel von 5 Rechtsakten: Asylverfahrensrichtlinie, Aufnahme-richtlinie, Qualifikationsrichtlinie, Dublin-Verordnung und Eurodac-Verordnung.

4 Das UNHCR hat bereits 2012 grosse Fluchtbewegungen nach Europa prognostiziert, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/syrien-uno-rechnet-mit-mehr-als-halber-million-kriegsfluechtlingen-a-859179.html>

Bewältigung dieser Herausforderung ist für Europa von grösster Bedeutung. Mit dem Schengen-System sind die systematischen Grenzkontrollen innerhalb des gemeinsamen Schengenraumes weggefallen und mit dem freien Personenverkehr wurden die nationalen Arbeitsmärkte geöffnet. Diese neue Offenheit erfordert die Koordination nationaler Migrations- und Asylpolitiken. Mit der Dublin-Verordnung wurde der Grundstein für eine koordinierte Asylpolitik gelegt. Die Verordnung ist ein für alle EU-Staaten unmittelbar anwendbarer Rechtsakt, die Schweiz ist an sie über das Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden. Sie besteht aus einem Mechanismus, der die Zuständigkeiten zwischen den Staaten bei der Behandlung von Asylgesuchen festlegt: Geflüchtete können nur in einem europäischen Land ein Asylgesuch stellen und für die Bearbeitung des Gesuchs ist in den meisten Fällen der Staat zuständig, in den die geflüchtete Person zuerst eingereist ist. Damit soll einerseits sichergestellt werden, dass jedem Asylsuchenden ein korrektes Verfahren garantiert wird und andererseits verhindert werden, dass nacheinander in verschiedenen europäischen Staaten Asylanträge gestellt werden. In diesem Papier zeigen wir auf, warum dieser Dublin-Mechanismus nicht funktioniert wie erhofft: Verantwortlich dafür sind selbsterzeugte, systemimmanente Fehlanreize zur Nichtumsetzung der Dublin-Verordnung. Die geplante Umverteilung von Asylsuchenden ist sowohl am Unwillen der Staaten als auch am Unwillen der Geflüchteten gescheitert. Wir präsentieren einen kohärenten Reformvorschlag für den Dublin-Mechanismus, der eine effiziente und wirkungsvolle europäische Asylkoordination anstrebt und die existierenden Fehlanreize korrigieren kann. Dabei zeigen wir

Die geplante Umverteilung von Asylsuchenden ist sowohl am Unwillen der Staaten als auch am Unwillen der Geflüchteten gescheitert.

anhand einer spieltheoretischen Analyse auf, wie die divergierenden nationalen Interessen zu einer gesamteuropäischen Lösung zusammengeführt werden und welche Massnahmen positive Anreize schaffen können, damit sich die Staaten und die Geflüchteten an die Spielregeln halten. Die gegenwärtige Krise kann daher eine Chance sein, die Institutionen der europäischen Asylpolitik zu reformieren und auf langfristige Herausforderungen vorzubereiten.

Das Reform-Dilemma besteht darin, dass fast alle beteiligten Staaten mit der Umsetzung des bestehenden Abkommens unglücklich sind, dessen Wegfall aber ebenso wenig als mögliche Alternative betrachten. Doch gerade die tragischen Todesfälle von Geflüchteten bei irregulären Einreiseversuchen nach Europa, die fehlende Kooperation zwischen

den Haupt-Ankunfts-ländern, die teils chaotischen Zustände bei der Unterbringung so-

wie die unzureichende Erfüllung administrativer Pflichten – sie zeigen: Reformen sind unabdingbar. Einen gemeinsamen Nenner zu finden gestaltet sich hingegen schwierig, weil sich unterschiedliche nationale Interessen gegenüberstehen. Scheitert ein gemeinsamer politischer Ansatz, drohen eine Verschärfung der asylpolitischen Krise und eine zunehmende politische Handlungsunfähigkeit. Die Schweiz ist direkt betroffen von der europäischen Krise der Asylpolitik und kann die Herausforderung ebenso wenig alleine meistern, wie die anderen europäischen Staaten. Nicht nur ist die Schweiz ein häufiges Zielland für Geflüchtete, sie profitierte bisher auch überdurchschnittlich stark vom Dublin-Assoziierungsabkommen: Kein Land überstellt durch das Dublin-System so viele Personen in an-

dere Länder wie die Schweiz.⁵ Ein Zusammenbruch des Dublin-Systems würde für die Schweiz folglich zu einer erheblichen Mehrbelastung des Asylwesens führen. Die Schweiz hat deshalb ein grosses Interesse, Teil einer funktionierenden europäischen Asylkoordination zu sein.

Das Diskussionspapier ist folgendermassen aufgebaut: Zuerst unternehmen wir eine spieltheoretische Analyse wie sich der Dublin-Mechanismus auf die Anreizstrukturen von Staaten und Geflüchteten auswirkt und legen die Problematik systematischer Fehlanreize dar. Danach folgt die Diskussion der Zielsetzungen einer Dublin-Reform und die Präsentation eines konkreten Koordinations-Mechanismus welcher das europäische Asylsystem auf nachhaltige Grundlage zu stellen vermag. Zuletzt vergleichen wir unseren Reformvorschlag mit Alternativ-Vorschlägen und diskutieren deren politische Realisierbarkeit. Damit demonstrieren wir, dass unser Vorschlag für Dublin einen Ausweg aus der Krise der europäischen Asylpolitik aufzeigt, der nicht nur die fundamentalen Fehlanreize korrigiert, sondern auch politisch realisierbar ist.

2. Das Dublin-System: Was läuft falsch?

In diesem Kapitel analysieren wir die Anreize, welche die Dublin-Regeln für die verschiedenen Akteure im Europäischen Asylsystem setzen. In einer spieltheoretischen Analyse⁶ beschreiben wir zuerst die Anreizstrukturen von Geflüchteten und Mitgliedstaaten. In einem zweiten Schritt analysieren und illustrieren wir die Anreize mit Hilfe eines Gefangenendilemmas. Wir kommen zum Schluss, dass das Dublin-Regelwerk spezifische Anreize für Geflüchtete und Mitgliedstaaten setzt, sich nicht an die Regeln zu halten. Geflüchtete nehmen die Irregularität auf ihrer Flucht und in ihrem gewünschten Zielland in Kauf, anstatt regulär in einem Ersteintrittsland zu bleiben. Folglich bewirkt Dublin als Nebeneffekt irreguläre, europäische Binnenmigration. Mitgliedsländer auf der anderen Seite haben keine Anreize, Personen auf der Flucht zu registrieren, weil sie dadurch zuständig werden, die Asylverfahren durchzuführen und die Geflüchteten aufzunehmen. Diese Problematik akzentuiert sich bei einer hohen Zahl ankommender Personen. Eine solche Politik, die systematische Fehlanreize für die beteiligten Akteure setzt, ist Kern des Problems und daher dringend reformbedürftig.

2.1 Asylsuchende: Anreiz zur Irregularität

Folgend diskutieren wir in diesem Kapitel, wie die Dublin-Regeln bestimmte Anreize für Geflüchtete setzen und damit deren Verhalten beeinflussen. Zusammenfassend: Es gibt strukturelle Anreize welche auf Geflüchtete wirken, die stärker sind als

5 http://www.swissinfo.ch/ger/die-migrationsfrage_asyl--schweiz-verteidigt-dublin-abkommen-nicht-zufaelig/41969254

6 Die Spieltheorie untersucht Entscheidungssituationen in denen Ergebnisse durch die strategische Interaktion mehrerer Akteure bestimmt werden.

Zuständigkeitskriterien gemäss Dublin-Abkommen

Das Dublin-Abkommen sieht einen Kriterienkatalog vor, nach welchem entschieden wird, welcher Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Als wichtigstes Zuständigkeitskriterium gilt die Familienzugehörigkeit; Asylsuchende sollen in denjenigen Staaten Aufnahme finden, in welchen sie bereits Angehörige haben. Ist eine Familienzusammenführung nicht möglich, so ist derjenige Staat zuständig, für welchen die Asylsuchenden gültige oder abgelaufene Aufenthaltsbewilligungen oder Visa besitzen. Ist dies nicht der Fall, ist derjenige Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig, in welchen Geflüchtete zuerst (irregulär) eingereist sind. Aufgrund von verschärften Visa-Bestimmungen, bleibt vielen Geflüchteten in den letzten Jahren einzig die irreguläre Einreise um das Recht auf ein Asylverfahren wahrzunehmen. Gemäss dem Dublin-Abkommen sind in diesem Fall meistens diejenigen Staaten für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sind, in denen die Asylsuchenden zum ersten Mal europäischen Boden betreten. Im Rahmen der aktuellen Krise hat dies zu einer Überlastung der Staaten an der Schengengrenzengrenze geführt.

die Dublin-Regeln. Asylsuchende versprechen sich oftmals einen grösseren Nutzen (*payoff*), wenn sie sich in ein anderes Land begeben, als im Ersteintrittsland zu bleiben (sogenannte sekundäre Bewegungen). Dadurch verletzen sie die Dublin-Regeln und verlieren die ihnen im Rahmen des Asylverfahrens zustehenden Aufenthaltsrechte.

Wie in jedem anderen Politikbereich ist es auch in der Asylpolitik entscheidend, das Verhalten und die Präferenzen der Zielgruppe zu kennen. Eine Politik zielt darauf, das Verhalten der Zielgruppe auf spezifische Weise zu beeinflussen und kann nur dann er-

folgreich sein, wenn die Reaktion einer Zielgruppe auf eine Politik richtig antizipiert und verstanden wird. Die Zielgruppe von Asylpolitik sind Geflüchtete. Es werden jedoch oft nicht realitätsbezogene Vorstellungen von Geflüchteten verwendet. Zwei unterschiedliche Konzeptionen finden wir besonders häufig. Bei der ersten werden Asylsuchende als illegitime Missbraucher eines liberalen Asylsystems beschrieben. Diese Konzeption wird vor allem von migrationskritischen Akteuren vertreten. Darum sollte eine restriktive Asylpolitik jegliche Attraktivität eines Ziellands reduzieren, so das Argument. Die zweite Konzeption stellt Asylsuchende als passive, hilflose Objekte dar, ohne eigene Präferenzen und Handlungsmacht. Wünsche, Zukunftsvorstellungen und das Potential von geflüchteten Personen werden dabei marginalisiert. Diese Konzeption findet man vor allem bei staatlichen Akteuren und teilweise bei Hilfswerken, die Migration über die Köpfe der Betroffenen hinweg steuern wollen.⁷

Die erste Konzeption von Geflüchteten als «abzuschreckende Systemmissbrauchende» überschätzt die Wirkungsmacht von Asylpolitik auf die individuellen Entscheidungen von Geflüchteten. Wissenschaftliche Studien über Fluchtentscheide und Präferenzen von Asylsuchenden kommen zum Schluss, dass die staatliche Asylpolitik und die Restriktivität eines Asylregimes nur in geringer Weise Asylgesuchszahlen zu erklären vermögen.⁸ Zuerst muss festgestellt werden, dass Krieg, Verfolgung, prekäre

7 Siehe zum Beispiel Bericht über Kilian Kleinschmidt, NZZ 26.1.2016: <http://www.nzz.ch/international/fluechtlinge-sind-nicht-nur-opfer-1.18683634>

8 Thielemann, Eiko R. (2012) «How effective are national and EU policies in the area of forced migration?» *Refugee survey quarterly* 31.4: 21-37.
Czaika, Mathias, and Hein De Haas. (2013). «The effectiveness of immigration policies.» *Population and Development Review* 39(3): 487-508. Sowie für die Schweiz: Holzer, Thomas, Gerald Schneider, and Thomas Widmer. (2002) «The impact of legislative deterrence measures on the number of asylum applications in Switzerland (1986-1995).» *International Migration Review*: 1182-1216.

Menschenrechtssituationen, humanitäre Katastrophen und fehlende Lebensperspektiven für den Fluchtentscheid ausschlaggebend sind.⁹ Geflüchtete haben oft kein spezifisches Zielland im Sinn, wenn sie die Flucht antreten. Auf der Flucht sind sie dann oft abhängig von Informationen durch externe Dritte wie zum Beispiel transnationale Netzwerke oder Schlepper, die durchaus ein ökonomisches Interesse an ihrer Flucht haben.¹⁰ Existierende familiäre Beziehungen sowie persönliche, kulturelle und sprachliche Netzwerke sind daher für die Informationen und die Wahl des Ziellandes entscheidend.¹¹ Geflüchtete wollen dorthin, wo Anschlussmöglichkeiten bestehen. Dies erleichtert die ersten Schritte der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabe. Zweitens sind strukturelle Faktoren wie ein funktionierender Arbeitsmarkt, gute Bildungschancen, die Reputation des Landes in Sachen Einhaltung der Menschenrechte, Prosperität oder Demokratie und die geografische Lage bei der Wahl eines Ziellandes von Bedeutung.¹² Alle Faktoren – Informa-

Alle Faktoren – Informationen auf der Flucht, Netzwerke und strukturelle Gründe – entziehen sich weitgehend der heutigen staatlichen Asylpolitik.

tionen auf der Flucht, Netzwerke und strukturelle Gründe – entziehen sich weitgehend der heutigen staatlichen Asylpolitik.

Der zweiten Konzeption ist zu entgegnen, dass flüchtende Menschen hohe Risiken eingehen, durch den Entscheid zur Flucht ihr Leben in die eigenen Hände nehmen und aktiv nach einer Verbesserung ihrer Lebensumstände streben. Dabei ist es wichtig zu verstehen, dass Geflüchtete nicht nur Schutz benötigen, sondern auch eine Perspektive suchen. Schutzbedürftigkeit unterdrückt nicht das mensch-

liche Streben nach Verbesserung der eigenen Lebensumstände und nach Kontaktsuche zu Gleichgesinnten. Das

bedeutet auch, dass Personen auf der Flucht strategische Entscheide auf Basis ihrer Informationen treffen, die ihren Interessen dienen.¹³ Dies ist nicht nur eine spieltheoretische Grundannahme, sondern auch empirisch beobachtbar und wichtig, um Asylsuchende als Akteure zu verstehen.

Ein Problem des Dublin-Systems ist, dass es die Präferenzen der Geflüchteten nicht berücksichtigt. Werden diese Präferenzen ignoriert, verändern sich die tatsächlichen Fluchtbewegungen kaum in die (politisch) gewünschte Richtung. Die Empirie zeigt, dass Geflüchtete bereits jetzt in den meisten Fällen dorthin gelangen, wo sie hin wollen, weitgehend unabhängig von existierenden Regelungen. Sie müssen über irreguläre Wege nach Europa gelangen, da es nur ganz wenige und langwierige legale Wege gibt, ein Asylgesuch in einem europäischen Land zu stellen. Die irreguläre Einreise nach

9 Hatton, Timothy J. (2009). «The rise and fall of asylum: What happened and why?» *The Economic Journal* 119(535): 183-213. Thielemann, Eiko R. (2012) «How effective are national and EU policies in the area of forced migration?» *Refugee survey quarterly* 31(4): 21-37.

10 Crawley, Heaven (2012). *Chance or choice? Understanding why asylum seekers come to the UK*. <https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5702/rcchance.pdf>; MEDMIG (2016). *Boat migration across the Central Mediterranean: drivers, experiences and responses*. Seite 6-8. <http://www.medmig.info/wp-content/uploads/2016/09/research-brief-03-Boat-migration-across-the-Central-Mediterranean.pdf>

11 Robinson, Vaughan, and Jeremy Segrott (2002). *Understanding the decision-making of asylum seekers*. Vol. 12. London: Home Office. Barthel, Fabian, and Eric Neumayer. (2015). «Spatial Dependence in Asylum Migration.» *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(7): 1131-1151.

12 Zum Beispiel Neumayer, Eric. (2004) «Asylum Destination Choice What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?» *European Union Politics* 5.2: 155-180. ODI (2016) «Journeys to Europe: the role of policy in migrant decision-making.» <https://www.odi.org/publications/10317-journeys-europe-role-policy-migrant-decision-making>

13 Roth (2015): «Migrants aren't widgets: An American Nobel economist's pressing advice for Europe.» <http://marketdesigner.blogspot.ch/2015/09/migrants-arent-widgets-refugee.html>

Europa ist gefährlich und teuer: Rund 1 Milliarde Euro zahlen Flüchtende jährlich an Schlepper und zwischen dem Jahr 2000 und 2014 kam es an den europäischen Aussengrenzen zu 22'394 gemeldete Todesfällen.¹⁴ Sind Geflüchtete einmal in Europa, ist ihre Flucht oftmals noch nicht zu Ende. Sie müssen ihre verdeckte Reise fortsetzen und weiter die Hilfe von Schleppern in Anspruch nehmen, um in ihr Zielland zu gelangen. Es ist illusorisch zu glauben, dass alle Geflüchteten im ersten europäischen Land stoppen, insbesondere wenn sie gute Gründe haben, in einem spezifischen Land Schutz zu suchen. Wurde bereits einen Grossteil des Weges in das gewünschte Zielland hinter sich gebracht, ist die Landesgrenze zwar eine weitere Hürde, aber in der Mehrheit der Fälle kein Grund, die Zielentscheidung zu überdenken.

Die Anreize für Asylsuchende, sogenannte sekundäre Bewegungen zu tätigen, sind oft höher als die abschreckende Wirkung eines drohenden illegalen Status. Geflüchtete begeben sich in rechtlich schlechtergestellte Aufenthaltskategorien oder gar in einen illegalen Status, statt im Ersteintrittsland zu bleiben, wie es die Dublin-Regelungen verlangen. Dabei haben sie durchaus ein starkes Eigeninteresse an einer Regularisierung ihres Status. Diese Problematik zeigt sich beispielsweise in Idomeni oder in Calais an den Schengenaussengrenzen. In Calais und weiteren französischen Orten nahe Grossbritannien, sind die Menschen bereit, in schwierigen

Ein Problem des Dublin-Systems ist, dass es die Präferenzen der Geflüchteten nicht berücksichtigt.

Somit ist das Dublin-System, wenn man die Anreizstrukturen von Geflüchteten berücksichtigt, weder effektiv noch effizient.

Bedingungen auszuharren und eine weitere gefährliche Überfahrt in Kauf zu nehmen. Offenbar erwarten sie grössere Chancen auf dem britischen Arbeitsmarkt, wollen an ihre Netzwerke in Grossbritannien andocken oder können schlicht Englisch als einzige europäische Sprache. Die aktuellen Fluchtbewegungen und die erwähnte wissenschaftliche Literatur zeigen auf, dass dieses Eigeninteresse an einem regulären Status zumindest kurzfristig kleiner ist, als der Anreiz in ein bestimmtes Zielland zu gelangen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Dublin-Regelungen scheitern, weil sie die Interessen und Präferenzen von Geflüchteten ignorieren. Der *payoff* der Regularität ist oftmals kleiner als der *payoff* an Netzwerke anzudocken oder in Länder zu gelangen, in denen einem die Zukunftschancen besser erscheinen. Somit ist das Dublin-System, wenn man die Anreizstrukturen von Geflüchteten nicht berücksichtigt, weder effektiv noch effizient. Dublin ist ineffektiv, weil Geflüchtete oft die Irregularität im Zielland in Kauf nehmen, anstatt die Dublin-Regeln einzuhalten. In diesem Sinne bewirkt Dublin als Nebeneffekt irreguläre, inner-europäische Migration.¹⁵ Dublin ist ineffizient, weil Geflüchtete nicht in das Land gelangen, in dem sie die besten Lebensperspektive für sich sehen und wo die relativen Kosten zur Aufnahme und Integration von Geflüchteten am tiefsten liegen würden. Zudem entstehen administrative Kosten für Behörden, die mit der Bestimmung des Ersteintrittslandes und

14 IOM/The Migrants Files. Die wahre Anzahl Toten an den EU-Aussengrenzen ist um einiges höher, denn viele Menschen, die im Mittelmeer ertrinken, werden nie gefunden.

15 Czaika, Mathias and Hobolth, Mogens. (2016) «Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe?» *European Union Politics*. Early online.

den Dublin-Überstellungen einhergehen. Somit wird nicht nur effektiver Schutz erschwert, sondern oftmals auch eine langfristige Verfestigungsperspektive der geflüchteten Personen als emanzipierte, teilnehmende und steuerzahlende Mitglieder der europäischen Gesellschaft verhindert.

2.2 Mitgliedstaaten: fehlende Verantwortunglichkeit

*«Auch ich habe mich lange Zeit gerne auf das Dublin-Verfahren verlassen, dass uns Deutschen – einfach gesprochen – das Problem abgenommen hat. Und das war nicht gut.» – Angela Merkel*¹⁶

Nachdem im letzten Kapitel die Anreizstrukturen für Geflüchtete diskutiert wurden, sollen in diesem Kapitel die Anreize für die Mitgliedstaaten des Dublin-Abkommens analysiert werden. Die aktuellen Dublin-Regeln benachteiligen Länder aufgrund ihrer Geografie. Länder an der Peripherie des Dublin-Raumes müssen am meisten Geflüchtete registrieren und aufnehmen, da sie im Gegensatz zu anderen Ländern häufig Ersteintrittsländer sind. Es stellt sich die Frage, warum sich diese Länder ursprünglich überhaupt auf das Dublin-System eingelassen haben. Eine mögliche Erklärung könnte in der Kaskaden-Regelung der Zuständigkeit (siehe *Zuständigkeitskriterien gemäss Dublin-Abkommen* auf Seite 4) liegen, gemäss der das Ersteintrittsland als Kriterium relativ weit unten erscheint und daher nicht von Beginn weg als zukünftig relevantestes Kriterium erkennbar war. Schliesslich wurde mit dem Dublin-System gewissermassen das

Pferd von hinten aufgezümt: War ursprünglich nebst der Regelung der Zuständigkeit immer auch von Verantwortungsteilung¹⁷ die Rede, so hatten die nicht-peripheren Länder nach der Verabschiedung des Dublin-Abkommens ein deutlich geringeres Interesse daran.

In Wirklichkeit ist es jedoch nicht so, dass die peripheren Länder auch tatsächlich die meisten Geflüchteten aufnehmen.¹⁸ Die Diskrepanz zwischen der Dublin-Regelung und der Realität macht deutlich, dass der vorgesehene Mechanismus offensichtlich nicht die gewünschte Wirkung erzielt.

Mitgliedstaaten der Peripherie haben kein Interesse daran, einreisende Personen wie vorgesehen zu registrieren. Viele Länder an Europas Aussengrenzen zeigen sich mit der Registrierung und Unterbringung der Geflüchteten sowie dem anschliessenden Asylverfahren überfordert. Dies belegen Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), welche Rückführungen in Länder wie Italien, Griechenland oder Ungarn untersagen, da sie aus menschenrechtlicher Perspektive nicht vertretbar sind.¹⁹ Nebst dem politischen Willen man-

Die Diskrepanz zwischen der Dublin-Regelung und der Realität macht deutlich, dass der vorgesehene Mechanismus offensichtlich nicht die gewünschte Wirkung erzielt.

gelt es in den betroffenen Staaten auch an den notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen, um die Menschen erfolgreich aufzunehmen, sowie

¹⁶ Es folgte: «Und wenn ich könnte, würde ich die Zeit um viele, viele Jahre zurückspulen, um mich mit der ganzen Bundesregierung und allen Verantwortungsträgern besser vorbereiten zu können auf die Situation, die uns dann im Spätsommer 2015 eher unvorbereitet traf.» – <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/merkel-raeumt-fehler-in-fluechtlingspolitik-ein-wenn-ich-koennte-wuerde-ich-die-zeit-zurueckspulen/14567592.html>

¹⁷ Wir benutzen den Begriff Verantwortungsteilung (*responsibility-sharing*) anstatt Lastenteilung (*burden-sharing*).

¹⁸ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>

¹⁹ Siehe «M.S.S. v. Belgium and Greece» oder «TARAKHEL v. SWITZERLAND»
http://www.humanrights.ch/upload/pdf/110127_EGMR_Urteil_MSS_v_BELGIUM_AND_GREECE.pdf
<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-148070>

an den strukturellen Voraussetzungen, um diesen eine neue Lebensperspektive bieten zu können. Das Dublin-System sieht kaum Unterstützung für jene Länder vor, welche mehr Personen aufnehmen als andere. Bei dieser Ausgangslage liegt es auf der Hand, dass viele Länder Asylsuchende unregistriert weiterreisen lassen (diese sozusagen «durchwinken»), um sich der «Bürde» (Aufwand und Kosten)

Für diese Länder besteht somit keinerlei Anreiz, ankommende Personen zu registrieren.

des Asylverfahrens zu entledigen. Für diese Länder besteht somit keinerlei Anreiz, ankommende Personen zu registrieren. Stattdessen lassen sie diese weiterreisen, womit ein anderes Land zum offiziellen Ersteintrittsland und damit zuständig für das Asylverfahren wird. Diese Tendenz der Nicht-Registrierung wird dadurch verstärkt, dass das Ersteintrittsland oftmals nicht das Zielland ist, wodurch Asylsuchende ebenfalls keinen Anreiz zu einer im Dublin-System vorgesehenen Registrierung haben.

Beide betroffenen Akteure – die Geflüchteten und das Ersteintrittsland an der Peripherie – haben somit kein Interesse daran, dass eine Registrierung stattfindet. Das Aufeinandertreffen dieser Fehlanreize erklärt einen Grossteil der Dysfunktionalität des aktuellen Dublin-Systems.

Ein weiteres Problem liegt darin, dass diese bestehenden Anreize in Situationen von hohen Asylgesuchszahlen wiederum zu einem *race to the bottom* führen: Solange eine Registrierung 1) nicht von den Präferenzen der Geflüchteten gemäss Faktoren wie Netzwerke oder Integrationsperspektiven abhängt

und 2) nicht im Interesse der Mitgliedstaaten ist, solange besteht der Fehlanreiz für Mitgliedstaaten, ihre Asylstandards zu senken und für Asylsuchende möglichst «unattraktiv» zu sein. Entgegen dem Ziel einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik werden Standards und Normen im Asylbereich dadurch nicht harmonisiert und verbessert, sondern in einem negativen Wettbewerb unterboten und verschlechtert. Dies führt nicht nur zu einer ineffizienten und alles andere als gemeinsamen europäischen Asylpolitik, sondern verschlechtert lediglich die bestehenden nationalen Asylstandards und -verfahren.

Die Fehlanreize des Dublin-Systems können gar dazu führen, dass Asylsuchende in Mitgliedstaaten abgeschoben werden, in denen sie noch nie waren. Es gibt eine Dublin-Regelung, welche besagt, dass ein Rückübernahmeantrag, welcher während zweier Monate nicht beantwortet wird, als angenommen gilt.²⁰ So kann beispielsweise die Schweiz

Asylsuchende nach Italien ausschaffen (dessen oftmals überforderten Behörden nicht fristgerecht

auf Anträge reagieren), selbst wenn diese nie über Italien eingereist sind. Aufgrund solcher Regelungen führt das Dublin-System heute dazu, dass Geflüchtete in ganz Europa umhergeschoben werden, bevor ihr Asylgesuch rechtmässig geprüft wird.²¹ Die Koppelung der beschriebenen Fehlanreize hat letztlich zur Folge, dass Mitgliedstaaten gegenseitig

20 Art. 22 Abs. 7

21 http://www.swissinfo.ch/ger/die-migrationsfrage_asyl--schweiz-verteidigt-dublin-abkommen-nicht-zufaelig/41969254

18 <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/vom-richtigen-stueck-papier-haengt-alles-ab/story/12329911>

versuchen, sich in einer Art tragischem Abwälzen der Verantwortung möglichst viele Asylsuchende «zuzuschieben» – statt deren Anträge koordiniert

Staaten versuchen, die Kosten und den Aufwand eines Asylverfahrens auf Dritt- oder Nachbarstaaten abzuwälzen.

zu bearbeiten. Dieser übergeordnete Fehlanreiz, welcher zu mangelnder Solidarität und Zusammenarbeit zwischen den Dublin-Mitgliedstaaten führt, ist als *beggar thy neighbour*-Problematik bekannt: Staaten versuchen, die Kosten und den Aufwand eines Asylverfahrens auf Dritt- oder Nachbarstaaten abzuwälzen.

2.3 Spieltheoretische Analyse des Dublin-Mechanismus

Nachfolgend werden die Fehlanreize im Dublin-System spieltheoretisch veranschaulicht. Stark vereinfacht lässt sich dies mit einem *three-player prisoners dilemma* in einem sequentiellen Spiel beschreiben.²² In diesem Szenario reist der Geflüchtete (nachfolgend F) zuerst in das Ersteintrittsland (E), welches allerdings nicht dem Zielland des Geflüchteten (Z) entspricht (gemäß vorangehender Argumentation). Sowohl Ersteintrittsland und Zielland als auch Geflüchtete haben unterschiedliche Anreize (*payoffs*) zur Wahl ihrer Handlungen. Dabei werden folgende Annahmen getroffen:

1) Geflüchtete werden aktuell von den europäischen Staaten mehrheitlich als Belastung (wirtschaftliche Kosten und politischer Preis) betrachtet. Im nachfolgenden Gefangenendilemma werden daher die Registrierung und die Aufnahme von Geflüchteten als Minderung des *payoffs* gewertet. Soziale, kulturelle oder wirtschaftliche Vorteile durch die Auf-

nahme und Integration werden somit nicht eingerechnet.

2) Die Geflüchteten sind als schutzbedürftige Personen im Rahmen der internationalen Flüchtlingskonvention oder eines subsidiären Schutzstatus anerkannt. Das heisst, die Registrierung bedeutet gleichzeitig die Akzeptanz von F als schutzbedürftige Person, es gibt keine Rückführungen ins Herkunftsland.²³

Das folgende Anschauungsbeispiel illustriert die Anreizstruktur des Dublin-Mechanismus:

Eine syrische Familie flieht vor dem Krieg und reist irregulär nach Griechenland, will aber nach Deutschland zu ihren entfernten Verwandten. Griechenland hat aktuell keinen Anreiz die Familie zu registrieren, weil es nicht die Zuständigkeit für ein Asylverfahren übernehmen möchte, wenn die Personen sowieso weiterreisen möchten. Das Gleiche gilt für die Familie selbst: Da die Familie in Griechenland keine Perspektive sieht, sondern ihr Ziel in Deutschland liegt, wird sie bestrebt sein, einer Registrierung in Griechenland aus dem Weg zu gehen und irregulär weiterzureisen.

In einem formalisierten Modell lassen sich die Aktionsmöglichkeiten folgendermassen beschreiben: E kann F entweder registrieren (*register*) oder nicht registrieren (*not register*). Z kann ebenso registrieren oder nicht registrieren. F wiederum kann sich entweder an die Regeln halten (*comply*) oder sich durch irreguläre Weiterreise nach der Registrierung darüber hinwegsetzen (*not comply*). Ebenfalls kann sich F aktiv der Registrierung in E zu entziehen versuchen. Die Szenarien ergeben sich wie folgt:

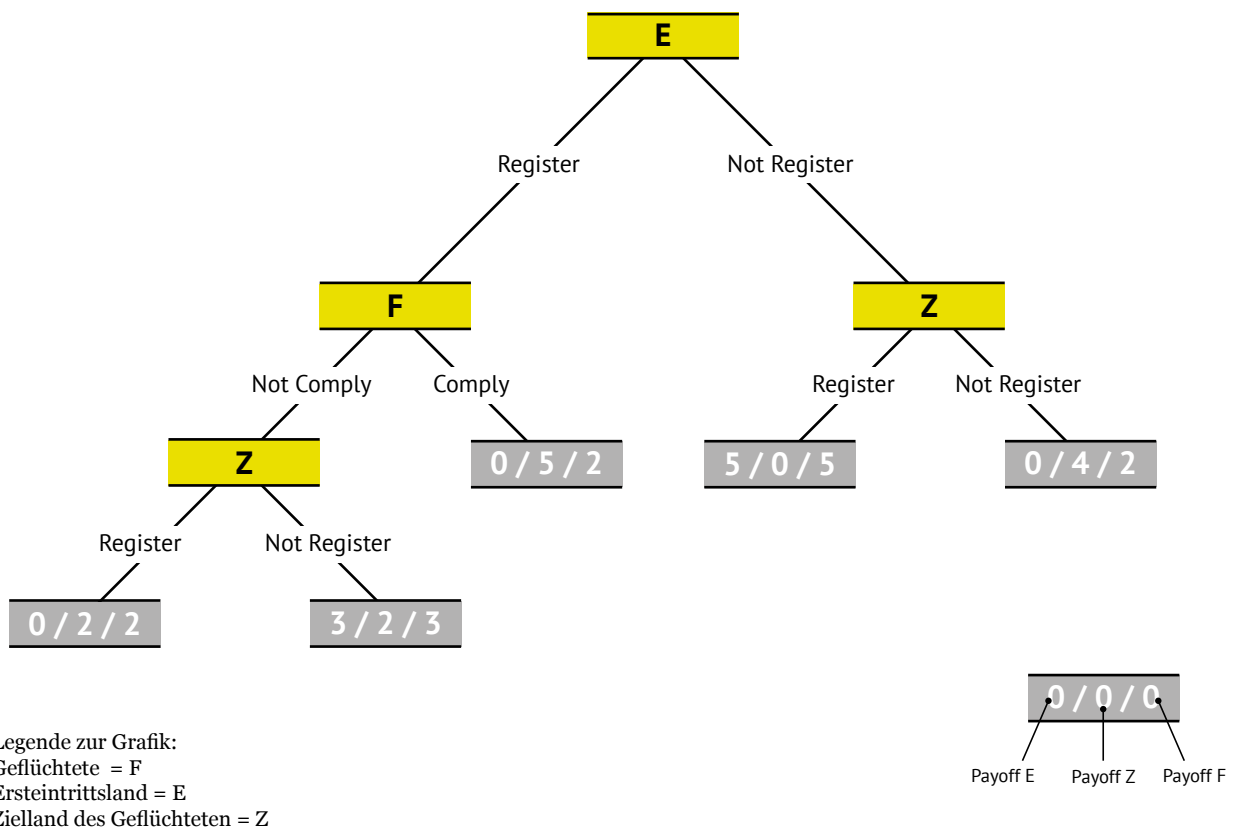
²² Ein Gefangenendilemma beschreibt eine Situation in der die beteiligten Akteure keinen Anreiz zur Kooperation haben obwohl diese ihnen allen Vorteile bringen würde.

²³ Ein Rückführungsszenario wäre ebenfalls vorstellbar, macht das Spiel aber deutlich komplizierter und ist für den Kern dieser Argumentation nicht notwendig.

Tabelle 1: Spieltheoretische *payoffs* der beteiligten Akteure

<i>payoff</i> für Geflüchtete (F)	<i>payoff</i> für Ersteintrittsland (E)	<i>payoff</i> für Zielland (Z)
<i>payoff</i> wenn Flucht misslingt oder gar nicht angetreten wird: 0	<i>payoff</i> ohne F: 5	<i>payoff</i> ohne F: 5
Legal Aufenthalt: + 2	Registrierung F: -2 -> 5-2 = 3	Registrierung F: -2 -> 5-2 = 3
Aufenthalt in Z: +3	F bleibt im Land: -3 -> 5-2-3=0	F bleibt im Land: -3 -> 5-2-3=0
		Rückführung von F nach E: -1

Abbildung 1: Sequentielles Spiel gemäss Dublin-Mechanismus



E registriert

1) *F comply*: E hat in jedem Fall Kosten von -2 für die Registrierung und -3 für die Eingliederung von F, also einen Gesamt-*payoff* von 0; F hat einen *payoff* von 2 für den legalen Aufenthalt in Europa und Z hat einen *payoff* von 5, da kein Aufwand anfällt. In diesem Szenario würde die syrische Familie mit einem legalen Aufenthaltsstatus in Griechenland bleiben.

2.1) *F not comply* und Z registriert: E hat Kosten von -2 für die Registrierung; F reist aber weiter. Z hat bei einer erneuten Registrierung Kosten von -2 und Kosten für die Rückführung von -1, also einen *payoff* von 2; F wird zurückgeschoben und hat einen *payoff* von 2 für den legalen Aufenthalt in E, nicht in Z. In diesem Szenario wird die syrische Familie von Deutschland nach Griechenland zurückgeschoben und hat in Griechenland einen legalen Aufenthaltsstatus.

2.2) *F not comply* und Z registriert nicht: In diesem Fall hätte Z die Kosten des illegalen Aufenthalts von F, aber keine Registrierungskosten. F bleibt im Zielland aber mit illegalem Status, hat demzufolge einen *payoff* von 3. In diesem Szenario bleibt die syrische Familie irregulär in Deutschland.

E registriert nicht

Unabhängig davon, ob F sich aktiv der Registrierung entzogen hat oder von E «durchgewinkt» wurde: F wird weiter nach Z reisen und einen Antrag stellen. Nun müssen wir unterscheiden, ob Z nachweisen kann, dass E hätte registrieren sollen. Kann Z dies tun, wird es F nicht registrieren und zurück nach E schicken.

1) Z registriert und akzeptiert für F verantwortlich zu sein (*register*): E hat einen *payoff* von 5, da keine Kosten für die Registrierung oder die Eingliederung anfallen. Für Z fallen Kosten für Re-

gistrierung und Eingliederung an, Z hat also einen Gesamt-*payoff* von 0; F von 5 (durch legalen Aufenthalt in Z). In diesem Szenario kann die syrische Familie mit einem legalen Aufenthaltsstatus in ihrem Zielland Deutschland bleiben.

2) Z akzeptiert die Verantwortung nicht (*not register*) und schickt F zurück nach E: E hat einen *payoff* 0, da Registrierungs- und Integrationskosten anfallen. Z hat einen *payoff* von 4 aufgrund der Kosten für die Rückführung. F hat einen *payoff* von 2 für den legalen Aufenthalt in E. In diesem Szenario versucht Deutschland die syrische Familie nach Griechenland zurückzuschieben. Auch wenn Griechenland die Familie beim Ersteintritt nicht registrierte, kann Deutschland nachweisen, dass die Familie in Griechenland war. Somit ist Griechenland für das Asylverfahren und die Unterbringung der Familie zuständig.

Mittels Rückwärtsinduktion (*backward induction*) lässt sich zeigen, dass *not register* und *not comply* die bevorzugten Strategien der Player sind, da die erwarteten *payoffs* höher sind, unabhängig von den Handlungen der anderen Player. Wir beobachten hier ein typisches *Öffentliches Gut (public good)* -Dilemma: Obwohl alle Länder grundsätzlich ein Interesse daran hätten, dass eine Registrierung stattfindet, will kein Land diese Registrierung selbst durchführen. Ausserdem haben Geflüchtete

Obwohl alle Länder grundsätzlich ein Interesse daran hätten, dass eine Registrierung stattfindet, will kein Land diese Registrierung selbst durchführen.

bei einer Registrierung in Ersteintrittsland den Anreiz, sich ebenfalls nicht an das Regelwerk zu halten (das heisst irregulär weiterzureisen und im Zielland unterzutauchen), um nicht zurückgeschoben zu

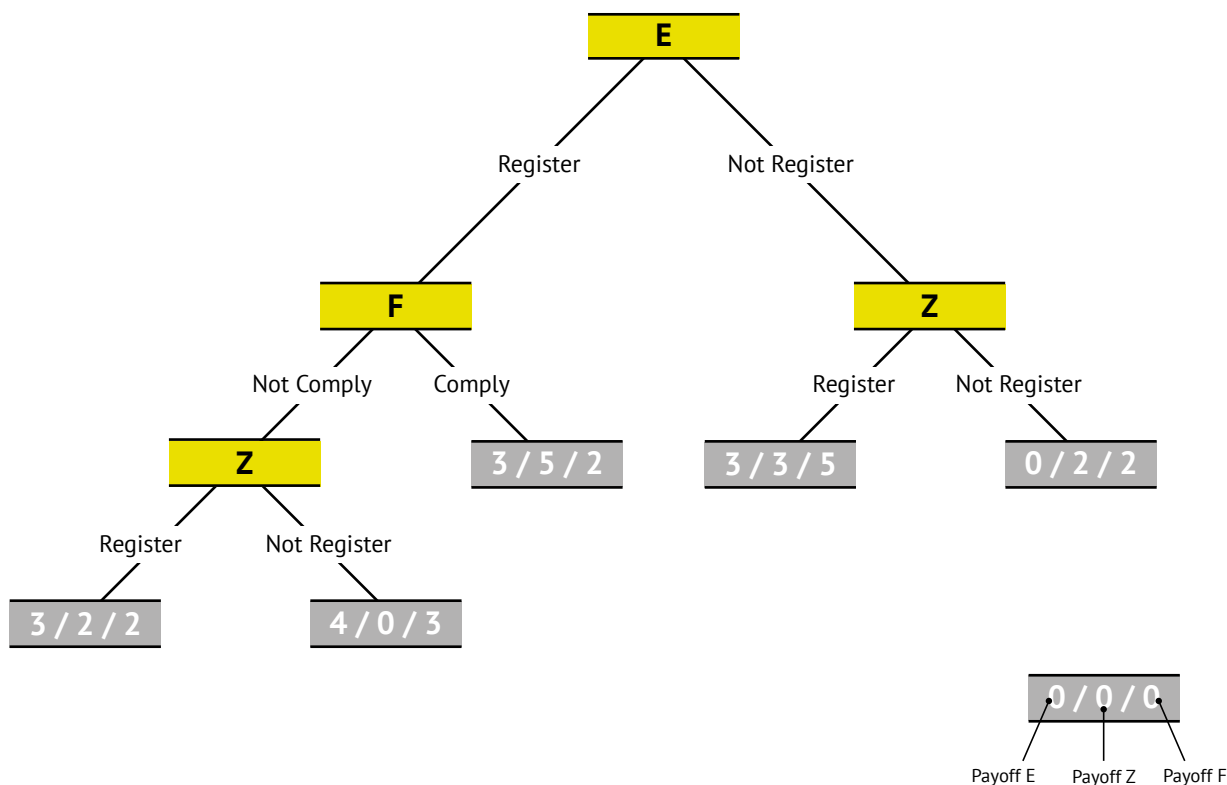
werden. Falls E nicht registriert, hat Z den Anreiz F zurückzuschicken, wobei dies nicht immer möglich ist (situationsabhängig).

Erweiternd zu diesem vereinfachten Szenario (nicht abgebildet im Modell) besteht für F der Anreiz, sich dem Risiko dieser Rückführung von Z nach E zu entziehen und den irregulären Aufenthalt in Z (keinerlei Registrierung) zu bevorzugen. Dies ergäbe einen *payoff* von (5/2/3) und zeigt wiederum, dass *not register* und *not comply* die bevorzugten Strategien der Player sind.

Erste Überlegungen zu einem Reform-Vorschlag

Nachfolgend sollen nun einige Überlegungen angestellt werden, mit welchen Schritten das aktuelle System reformiert werden kann, damit *register* und *comply* zu dominanten Strategien werden.²⁴ Zentral dafür ist, dass durch die Dublin-Regelung Nicht-Compliance (d.h. *not register*) sanktioniert wird (-2) sowie Länder bei den Kosten für die Registrierung (+1) und Integration (+2) von Geflüchteten unterstützt werden. Dann erhöhen/reduzieren sich die entsprechenden *payoffs* beim jeweiligen Verhalten.

Abbildung 2: Sequentielles Spiel gemäss Reformvorschlag



Legende zur Grafik:
 Geflüchtete = F
 Ersteintrittsland = E
 Zielland des Geflüchteten = Z

²⁴ Eine dominante Strategie ist eine Strategie die in jedem Fall vorgezogen wird unabhängig vom Handeln anderer Akteure.

Selbst wenn in diesem Fall die Handlung registrieren bei E und Z dominant ist, resp. nicht dominiert wird, hätte für F die Strategie *not comply* im Falle einer Nicht-Registrierung in Z immer noch den grösseren *payoff*. Ebenfalls besteht für F der Anreiz die Registrierung in E nicht nur zu ignorieren, sondern bewusst zu umgehen, im Wissen, dass Z dann

Das bedeutet also, dass sich nun zwar die beiden betroffenen Länder an das Dublin-Abkommen halten würden, aber dass auch die Präferenz der Geflüchteten für die Ausgestaltung der Reform eine Rolle spielen muss. Ansonsten werden Geflüchtete die Dublin-Regelungen weiterhin bewusst umgehen wollen.

die Registrierung übernimmt. Darum würde die syrische Flüchtlingsfamilie auch nach einer solchen Verantwortungsteilung zwischen den Dublin-Vertragsstaaten immer noch versuchen irregulär nach Deutschland zu gelangen.

Das bedeutet also, dass sich nun zwar die beiden betroffenen Länder an das Dublin-Abkommen halten würden, aber dass auch die Präferenz der Geflüchteten für die Ausgestaltung der Reform eine Rolle spielen muss. Ansonsten werden Geflüchtete die Dublin-Regelungen weiterhin bewusst umgehen wollen. Dies führt erneut zu einer dysfunktionalen Gesetzgebung mit höheren Administrations- und Koordinationskosten (bspw. für die Rückführung von irregulär weitergereisten Personen). Die Dublin-Länder sollten ein klares Interesse daran haben, dass sich die Geflüchteten an die Regelung halten. Dies kann aber nur geschehen, wenn der Geflüchtete einen grösseren oder mindestens gleich grossen Nutzen aus der Registrierung zieht (*payoff von comply* \geq *payoff von not comply*) im Vergleich zur irregulären Weiterreise ins Zielland. Wie eine Reform diese Fehlanreize korrigieren kann, erläutern wir im nächsten Kapitel.

3. Dublin reformieren

Aufbauend auf die Problemanalyse werden nun im folgenden Kapitel in einem ersten Schritt die Ziele einer Dublin-Reform skizziert und danach ein umfassender Vorschlag unterbreitet, welcher ein nachhaltiges Funktionieren des europäischen Asylwesens ermöglicht und Potential für breite politische Unterstützung aufweist.

3.1 Ziele einer Reform

Das Dublin-System wird seinen Anforderungen nicht gerecht und bedarf einer Reform. Die Realisierung einer solchen Reform hat sich bislang jedoch als äusserst schwierig herausgestellt und unterschiedliche Interessen lassen sich kaum auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Der Aufstieg antieuropäischer und migrationskritischer Parteien in weiten Teilen Europas deutet auf eine zusätzlich erschwerte Debatte hin. Bevor die konkreten Inhalte einer Dublin-Reform präsentiert werden, stellen die Autorinnen und Autoren daher einige grundsätzlich Überlegungen zu einer solchen Reform an.

Die Einleitung der Dublin-Verordnung lautet wie folgt:

IN ANBETRACHT des vom Europäischen Rat [...] gesetzten Ziels der Harmonisierung der Asylpolitiken [...] (wurde beschlossen) am 28. Juli 1951 [...] über die Rechtsstellung der Flüchtlinge – nachstehend «Genfer Abkommen» bzw. «Protokoll von New York» genannt – den Flüchtlingen einen angemessenen Schutz zu bieten, [...] in dem Bewusstsein, dass Maßnahmen erforderlich sind, um zu vermeiden, dass durch die Realisierung dieses Zielles [Personenfreizügigkeit] Situationen entstehen,

die dazu führen, dass der Asylbewerber zu lange im Ungewissen über den Ausgang seines Asylverfahrens gelassen wird, und in dem Bestreben, jedem Asylbewerber die Gewähr dafür zu bieten, dass sein Antrag von einem der Mitgliedstaaten geprüft wird, und ferner zu vermeiden, dass die Asylbewerber von einem Mitgliedstaat zum anderen abgeschoben werden, ohne dass einer dieser Staaten sich für die Prüfung des Asylantrags für zuständig erklärt. [...])²⁵

Eine Reform soll den Kerngedanken des Dublin-Systems nicht verändern. Erste Priorität muss weiterhin sein, bedürftigen Personen Schutz zu bieten und die Verfahren zur Überprüfung der Schutzbedürftigkeit effektiv und effizient abzuwickeln. Sowohl *refugees in orbit* (Geflüchtete ohne eindeutigen rechtlichen Status) sowie *asylum shopping* (gleiche Person mit Asylgesuchen in mehreren Staaten) sollen verhindert werden. Anstelle einer Reform könnte Dublin auch durch eine ganz neue Verordnung ersetzt werden. Die nachfolgend diskutierten Punkte sind aber sowohl für eine Reform als auch für einen neuen Entwurf relevant.

Beidseitiger Anreiz zu Regularität

Wie vorangehend diskutiert wurde, ist der Anreiz für Geflüchtete gross, die Registrierung im Ersteintrittsland zu umgehen. Unklarheit über Ausgang und Dauer des Verfahrens sowie Perspektivlosigkeit selbst bei der Asylgewährung erhöhen den An-

reiz zur Sekundärmigration. Gemäss den spieltheoretischen Überlegungen muss eine effektive Reform des Dublin-Abkommens also nicht nur die Perspektive der Ankunftsländer einbeziehen, sondern auch diejenige der Geflüchteten. Nur so kann sichergestellt werden, dass das System nicht aufgrund überwiegender Individualinteressen umgangen wird. Die Regularität sollte von allen Seiten angestrebt werden und das Dublin-Abkommen sollte entsprechende Anreize bereitstellen.

Krisenresistenz

Die chaotischen Zustände im europäischen Asylwesen in den letzten Monaten haben gezeigt, wie unwillig die europäischen Staaten sind, ihre Asylpolitik zu koordinieren. Es bestehen in der geltenden Dublin III Verordnung zwar bereits Ansätze zu Krisenszenarien (Art. 33). Diese beinhalten allerdings eher träge und wenig hilfreiche Instrumente bezüglich der akuten Krise (bspw. die Ausarbeitung von Aktions- und Krisenbewältigungsplänen durch die betroffenen Länder). Der Mechanismus adressiert nur länderspezifische Krisen, die klar abgrenzbar und punktuell auftreten und nicht solche, die das gesamte System gleichzeitig stark belasten. Eine Reform sollte also sicherstellen, dass neben einem *business as usual*-Szenario auch ein «Krisenszenario» durchdacht ist. Dies bedeutet, dass das Abkommen strapazierbar ist und sowohl kurz- als auch langfristige Veränderungen bewältigt werden können. Dabei braucht es keine «Anleitung», wie in einem spezifischen Szenario zu reagieren wäre, sondern ein allgemeines Übereinkommen, wie das System und die einzelnen Länder unterschiedli-

Gemäss den spieltheoretischen Überlegungen muss eine effektive Reform des Dublin-Abkommens also nicht nur die Perspektive der Ankunftsländer einbeziehen, sondern auch diejenige der Geflüchteten.

Dublin III Verordnung zwar bereits Ansätze zu Krisenszenarien (Art. 33). Diese beinhalten allerdings

²⁵ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A41997A0819(01)). Aufgerufen am 24.01.2016.

che Herausforderungen angehen. Das Abkommen sollte auch klar regeln, wann ein Zustand als Krise definiert wird und wie in einem solchen Krisenfall zu reagieren ist (bspw. Einberufung Sondergipfel, sofortige Freisetzung von finanziellen Mitteln aus Fonds o.ä.).

Politische Realisierbarkeit

Entscheidend für den Erfolg einer Dublin-Reform ist die Frage der politischen Realisierbarkeit. Europa besteht aus sehr unterschiedlichen Staaten mit unterschiedlichen Interessen und Entscheidungsprozessen. Eine Reform muss daher sowohl als Gesamtkonzept als auch von den einzelnen Mitgliedern akzeptiert werden. Die Vergemeinschaftung nationaler Souveränität ist gegenwärtig äusserst unpopulär, worauf die Wahlkampfsergebnisse europakritischer Parteien im gesamten Europa hindeuten. Auch hat die spieltheoretische Analyse gezeigt, dass wir uns aktuell in einem Gefangenendilemma befinden, wo Nicht-Compliance für die einzelnen Staaten attraktiver ist. Ein reformiertes Dublin-System muss so gestaltet sein, dass Kooperation attraktiver ist als der Alleingang. Die Umsetzung der Reform steht daher vor einem Dilemma: es braucht eine klare europäische Antwort auf die gegenwärtige Krise, die dazu notwendige Lösung ist aber politisch schwierig durchzusetzen. Andererseits haben aktuell sowohl periphere (Hauptsteintrittsländer) als auch mittel- und nordeuropäische Länder (Hauptzielländer) ein grosses Interesse an einer Verbesserung des aktuellen Systems. Im Folgenden entwickeln wir einen Reformvorschlag,

Eine Reform sollte also sicherstellen, dass neben einem business as usual-Szenario auch ein «Krisenszenario» durchdacht ist.

Dies wird ermöglicht, indem die Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens unabhängig von der Registrierung entschieden wird.

welcher nicht nur das Gesamtsystem zu verbessern verspricht, sondern auch das Potential hat, die Unterstützung von Ländern mit unterschiedlichen Interessenlagen gewinnen zu können.

3.2 Elemente einer strukturellen Reform

Die spieltheoretische Analyse zeigt auf, dass das Dublin-System in einem Dilemma gefangen ist und grundlegende Reformen nötig sind, um dessen Fortbestehen zu sichern. Die Grundidee von Dublin muss dazu nicht aufgegeben werden, es bedarf hingegen neuer Ansätze, welche den Mitgliedstaaten aber auch den Geflüchteten ausreichend Anreize bieten, die Regeln zur Registrierung einzuhalten.

3.2.1 Effektives Registrierungssystem

Die Registrierung der Geflüchteten bei ihrer Ankunft in Europa ist die Grundlage für ein geordnetes Asylwesen. Damit eine lückenlose Registrierung im Ersteintrittsland gelingt, müssen die existierenden Fehlanreize für die Geflüchteten und die Staaten korrigiert werden. Dies wird ermöglicht, indem die Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens unabhängig von der Registrierung entschieden wird. Durch die Entkopplung der Verantwortlichkeit für Registrierung und Asylverfahren verändern sich die Anreize sowohl für die Geflüchteten als auch für die Mitgliedstaaten. Sie führt dazu, dass die registrierenden Staaten und die registrierten Geflüchteten aus der Registrierung einen direkten Nutzen ableiten können und dadurch einen Anreiz zur Registrierung erhalten: Die Geflüchteten erhalten einen regulären Status

im Ersteintrittsland und können danach auf legalem Weg in denjenigen Staat reisen, in dem sie ihr Asylgesuch stellen. Denn wie sich in der Vergangenheit gezeigt hat, haben die Mitgliedstaaten durch die Registrierung deutlich weniger Kosten zu tragen, als durch die anschliessend durchzuführenden Asylverfahren. Die Ersteintrittsstaaten werden dadurch massiv entlastet, da sie nur eine reguläre und sichere Einreise gewährleisten müssen ohne automatisch die Zuständigkeit für das Asylverfahren zu tragen. Sie haben nun einen Anreiz, ankommende Personen zu registrieren, da sie so eine geordnete Ein- und Weiterreise sicherstellen können.

Bei der Registrierung sollte bereits entschieden werden, in welchem Land das Asylverfahren durchgeführt werden soll. Hierfür bedarf es verbindlicher Zuständigkeitsregeln und eines europäischen Verteilungssystems, das im Folgenden erläutert wird.

3.2.2 Verteilung von Geflüchteten

Damit allen Geflüchteten, die in Europa Schutz suchen, das Recht auf ein faires Asylverfahren gewährt werden kann, bedarf es eines gerechten Verteilungsmechanismus, der sowohl den Bedürfnissen der Asylsuchenden als auch den Kapazitäten der nationalen Asylsysteme Rechnung trägt.

a. Festlegung eines gesamteuropäischen Verteilschlüssels

Im vergangenen Jahr hat die Europäische Union die Einführung eines zeitlich befristeten Quotensystems für Asylsuchende beschlossen, um diese gerechter auf die einzelnen Mitgliedstaaten zu verteilen. In einem ersten Schritt sollen 160'000 Asylsuchende in

Griechenland und Italien in andere Mitgliedstaaten umgesiedelt werden, um die beiden Aufnahmestaaten vorübergehend zu entlasten. Der von der EU beschlossene Verteilschlüssel soll nach den folgenden Kriterien ermittelt werden: Die Bevölkerung des Mitgliedstaates soll zu 40% zählen, ebenso soll die Wirtschaftskraft mit 40% ins Gewicht fallen, zu 10% soll die Anzahl der bisherigen aufgenommenen Personen zählen und schliesslich die Arbeitslosigkeit mit weiteren 10% berücksichtigt werden.²⁶

Für eine längerfristige Lösung des Problems bedarf es aber einer dauerhaften Koordination der Asylgesuche. Diese könnte ebenfalls auf dem bereits beschlossenen Verteilschlüssel basieren. Da dieser neben demographischen auch wirtschaftliche Faktoren berücksichtigt, erhalten strukturschwache Mitgliedstaaten ein geringeres Kontingent als strukturstarke Länder. Ein solcher Verteilschlüssel nimmt also Rücksicht auf die unterschiedlichen Voraussetzungen der Länder und darf daher auf genügend politische Unterstützung hoffen.

b. Mitberücksichtigung der Präferenzen von Geflüchteten

Ein Verteilmechanismus wird nur dann Bestand haben, wenn die Präferenzen der Geflüchteten bei der Entscheidungsfindung im Verteilungsverfahren berücksichtigt werden. Dies gelingt, indem das Dublin-Abkommen so angepasst wird, dass Asylsuchende bei ihrer Registrierung einmalig wählen können, in welchem Staat sie Asyl beantragen möchten. Eine ähnliche Lösung könnte auch dar-

Für eine längerfristige Lösung des Problems bedarf es aber einer dauerhaften Koordination der Asylgesuche. Diese könnte ebenfalls auf dem bereits beschlossenen Verteilschlüssel basieren.

²⁶ Tagesanzeiger, 13.05.2015: Nach diesem Schlüssel will die EU Flüchtlinge verteilen, <http://www.tagesanzeiger.ch/ausland/europa/Nach-diesem-Schlüssel-will-die-EU-Fluechtlinge-verteilen/story/15465360>

in bestehen, dass Asylsuchende diejenigen Mitgliedstaaten bezeichnen können, in welchen sie die Durchführung ihres Asylverfahrens akzeptieren würden. Denn durch eine gewisse Einflussmöglichkeit auf ihr Schicksal kann bei den Geflüchteten auch die Akzeptanz für den Zuweisungsentscheid erhöht werden. Dies würde schliesslich auch dem sogenannten *asylum shopping* und sekundären Migrationsbewegungen entgegenstehen.

c. Finanzieller Ausgleichsmechanismus

Aufgrund unterschiedlicher sozialer Netzwerke, Lebensperspektiven und Integrationschancen im Zielland sind nicht alle Länder gleich attraktiv für Asylsuchende. Naturgemäss kommt es zu Schwankungen bei der Verteilung von Asylsuchenden auf die verschiedenen Länder. Um die Verantwortung gemeinsam zu tragen und einzelne Staaten bei einer hohen Anzahl Asylgesuchen zu unterstützen wird ein finanzieller Ausgleichsmechanismus geschaffen. Ein solcher sieht vor, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die wesentlich mehr Asylsuchende aufnehmen, als sie gemäss dem gesamteuropäischen Verteilschlüssel müssten, für die zusätzliche Auslastung ihres nationalen Asylwesens finanziell entschädigt werden. Finanziert würde ein solcher Ausgleichsfonds von denjenigen Mitgliedstaaten, die deutlich weniger Asylsuchende aufnehmen, als dies der Verteilschlüssel vorsieht. Die Entschädigungszahlungen werden ausgelöst, sobald ein Mitgliedstaat das gemäss Verteilschlüssel berechnete Kontingent um mehr als eine Person über- oder unterschreitet.

Dies gelingt, indem das Dublin-Abkommen so angepasst wird, dass Asylsuchende bei ihrer Registrierung einmalig wählen können, in welchem Staat sie Asyl beantragen möchten.

Um die Verantwortung gemeinsam zu tragen und einzelne Staaten bei einer hohen Anzahl Asylgesuchen zu unterstützen wird ein finanzieller Ausgleichsmechanismus geschaffen.

Dass gewisse Mitgliedstaaten für Asylsuchende weniger attraktiv sind und über geringere Kapazitäten verfügen, ist hierbei nicht erneut zu berücksichtigen, da der Verteilschlüssel den demographischen und wirtschaftlichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten bereits Rechnung trägt. Während heute Staaten darum bemüht sind, möglichst unattraktiv zu sein für Geflüchtete und dadurch Integrationshürden schaffen, hätte das neue System die positive Folge, dass es für Mitgliedstaaten aufgrund finanzieller Anreize attraktiver wird, Geflüchtete aufzunehmen und deren erfolgreiche Integration zu ermöglichen. Zudem würde ein finanzieller Ausgleichsmechanismus dem Prinzip der flexiblen Solidarität Rechnung tragen.²⁷

d. Einführung einer temporären Solidaritätsklausel

Auch ein funktionierender Koordinationsmechanismus kann nicht verhindern, dass sich Fluchtrouten rasch ändern und Mitgliedstaaten kurzfristig an die Grenzen ihrer Infrastruktur und Ressourcen stossen können. In solchen Situationen sollte es den Mitgliedstaaten möglich sein, die Aufnahme neuer Schutzsuchender für eine gewisse Zeit auszusetzen. Möglich wäre es, im Dublin-Abkommen eine Solidaritätsklausel vorzusehen, welche die Mitgliedstaaten anrufen können, wenn sie einen starken Anstieg beim eigenen Anteil an den gesamteuro-

²⁷ Ardittis, Solon (2016). Flexible solidarity: the EU is rethinking its refugee relocation system. <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/10/10/flexible-solidarity-the-eu-is-rethinking-its-refugee-relocation-system/>

päischen Asylgesuchen feststellen (beispielsweise >150% des dreijährigen Durchschnitts) oder über 150% ihres gemäss Verteilschlüssel berechneten Kontingents aufgenommen haben.²⁸

Beispiel relativer Anteil (Modell 1): Die Schweiz hat in den letzten drei Jahren durchschnittlich 4% aller nach Europa Geflüchteten aufgenommen. Steigt dieser Anteil innerhalb eines Jahres auf über 6%, kann die Schweiz entscheiden, ob sie noch weitere Personen aufnehmen will oder einen temporären Stopp verordnen möchte. Aktiviert die Schweiz diese Solidaritätsklausel, können Geflüchtete ein alternatives Zielland auswählen oder sie kommen auf eine Warteliste bis sich die Lage in der Schweiz entspannt hat.

Beispiel Kontingent (Modell 2): Die Schweiz würde gemäss des berechneten Kontingentes 3% aller Geflüchteten im Dublin-Raum aufnehmen. Hat die Schweiz 4.5% aller nach Europa Geflüchteten aufgenommen, kann sie entscheiden, ob sie noch weitere Personen aufnehmen will oder einen temporären Stopp verordnen möchte. Aktiviert die Schweiz diese Solidaritätsklausel, können Geflüchtete ein alternatives Zielland auswählen oder sie kommen auf eine Warteliste bis sich die Lage in der Schweiz entspannt hat.

3.2.3 Vorteile gegenüber alternativen

Vorschlägen

A. Dublin-Reform Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist sich der institutionellen Mängel des Dublin-Verfahrens bewusst und deshalb bestrebt das europäische Asylwesen zu reformieren. Sie schlägt dazu die Vergemeinschaftung des europäischen Asylwesens vor.²⁹ Dies würde Koordinationsprobleme zwischen den einzelnen Staaten verringern, ist jedoch politisch wenig realistisch, da der Vorschlag mit einer umfassenden Souveränitätsabtretung der Staaten an die EU verbunden ist. Unser Vorschlag vermeidet diesen starken Eingriff in die staatliche Souveränität und dürfte daher einfacher auf politische Unterstützung stossen. Der sogenannte Türkei-Deal zwischen der EU und der Türkei zur Rückübernahme von irregulär in die EU eingereisten Personen kann ebenfalls keine langfristigen Lösungen anbieten, da er keinerlei europäische Koordination vorsieht. Diese möchte die EU-Kommission mit der Umverteilung von Asylsuchenden innerhalb Europas erreichen.

Unser Vorschlag vermeidet diesen starken Eingriff in die staatliche Souveränität und dürfte daher einfacher auf politische Unterstützung stossen.

Dieser Versuch ist bereits einmal gescheitert, gerade weil das Problem

der Fehlanreize für Geflüchtete und Staaten dadurch nicht gelöst wird. Um zu einem besseren *Matching* zwischen Asylsuchenden und Staaten beizutragen, muss die Autonomie von Personen auf der Flucht berücksichtigt werden. Die EU-Kommission anerkennt diese Möglichkeit, lehnt sie aber aus Solidaritätsgründen und Furcht vor einer Anziehungswirkung ab.³⁰ Der Vorschlag der *foraus*-Au-

28 Die Europäische Kommission schlägt für eine Weiterentwicklung des Dublin-Systems (Dublin IV) einen korrektiven Verteilungsmechanismus (corrective allocation mechanism) vor, falls ein Land 150% des gemäss Verteilschlüssel berechneten Kontingents aufgenommen hat. ECRE kritisiert die 150% Schwellenwert als willkürlich und nicht solidarisch und fordert eine Verteilung bei 100%. Unser Vorschlag stellt somit eine Zwischenlösung dar, da zwischen 100% und 150% finanzielle Kompensationen geleistet werden und ab 150% ein Land einen temporären Stopp für die Flüchtlingsaufnahme verordnen könnte.
<http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf>

29 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm

30 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf, S. 7.

Weitergehende Massnahmen

a. Unterstützung für Schengen-Grenzstaaten & *capacity building*

Soll die Registrierung von Asylsuchenden in Zukunft wie vorgesehen lückenlos funktionieren, müssen die Schengen-Aussenstaaten dabei unterstützt werden, ihre Infrastruktur auszubauen. Dies gilt insbesondere für die osteuropäischen Mitgliedstaaten, die bis vor kurzem noch nicht im Fokus der europäischen Asylpolitik standen und deshalb auch nicht zu den meist begünstigten Mitgliedstaaten des *Asylum, Migration and Integration Fund* (AMIF) und dem *Internal Security Fund* (ISF) zählten. Angesichts der aktuellen Lage wäre es daher angebracht, dass die EU die finanzielle Unterstützung der osteuropäischen Mitgliedstaaten im Rahmen der Strukturpolitik auch auf die Asyl-Infrastruktur erweitert. Für eine auf Dauer erfolgreiche Wiedereinführung der Registrierungspflicht ist aber nicht nur die finanzielle Unterstützung, sondern auch die Vermittlung von Erfahrungen und Best Practices wichtig. So sollte ein verstärkter Wissensaustausch zwischen den Mitgliedstaaten gefördert werden.

b. Unilaterale Entlastungsmassnahmen

Als kurzfristige Solidaritätsmassnahme ist es denkbar, dass die Schweiz (oder ein anderes Land) ihr Selbst-eintretensrecht auf Asylverfahren wahrnimmt, welche gemäss Dublin-Mechanismus an überlastete Länder zurückverwiesen werden könnten. Mit einer solchen Massnahme erhöht die Schweiz nicht nur ihr ausserpolitisches Kapital, sondern trägt auch direkt zu einer punktuellen Entlastung peripherer Länder bei.

c. Schaffung legaler Fluchtwege

Ein weiterer Ansatz zur Entlastung der Schengen-Aussenstaaten besteht darin, den Registrierungsaufwand an den Schengen-Aussengrenzen zu verringern, indem wieder vermehrt legale Einreisemöglichkeiten für Geflüchtete geschaffen würden. Vorstellbar wäre zum Beispiel die Wiedereinführung des Botschaftsasyls, die Erleichterung von Kriterien für die Vergabe von humanitären Visa oder die Aufnahme von Kontingentflüchtlingen, welche von den Vereinten Nationen direkt vor Ort ausgewählt werden und dann sicher in ein Zielland reisen können. Langfristig ist die Öffnung legaler Fluchtwege die einzige nachhaltige Lösung um die gefährliche und irreguläre Einreise von Geflüchteten zu verhindern.

torinnen und -Autoren zeigt auf, wie die Autonomie von Asylsuchenden mit europäischer Solidarität kombiniert werden kann und erläutert, warum mit der freien Wahl des Ziellandes nicht mit einer erheblichen Verschiebung in der Verteilung von Asylgesuchen zu rechnen ist.

B. *Matching*-Verfahren

Die *Matching*-Idee beabsichtigt die Präferenzen der Staaten mit den Präferenzen der Asylsuchenden zusammenzubringen, damit möglichst effektiv und effizient verfolgten Menschen Schutz gewährt werden kann und eine rasche Integration in die Aufnahmegesellschaft ermöglicht wird.³¹ Asylsuchende treffen

³¹ <http://www.nytimes.com/2016/01/30/opinion/ending-the-refu>

individuell rationale Entscheide, indem sie für sich jenes Zielland auswählen, in dem sie die beste Perspektive auf ein neues Leben erwarten. Deshalb wird das *Matching*-Problem am effektivsten durch den Vorschlag der *foraus*-Autorinnen und -Autoren für mehr Autonomie der Asylsuchenden bei der Wahl ihres Ziellandes gelöst. Dies ist viel effektiver und effizienter als eine europaweite Bürokratie, welche darum bemüht wäre, laufend die Präferenzen von Staaten und Asylsuchenden zu erfassen um einen *Match* sicherzustellen. Die marktbasiertere Alternative wäre die Einführung handelbarer Aufnahmequoten für Asylsuchende – eine Lösung, welche u.a. aufgrund moralischer Bedenken («Markt für Geflüchtete») geringe politische Unterstützung gewinnen dürfte. Unser Vorschlag ist im Vergleich die realistischere Option.

3.2.4 Ähnliche Reformvorschläge

Unser Reformvorschlag basiert auf einer eigenständigen spieltheoretischen Analyse. Doch auch eine Reihe anderer Vorschläge berücksichtigten die Präferenzen von Geflüchteten und ähneln unserem Vorschlag. Das *free choice* Modell³² fordert eine freie Wahl des Ziellandes begleitet von einem gleichzeitigen finanziellen Ausgleich für Länder, die viele Geflüchtete beherbergen. Das Dublin und *free choice* Modell³³ möchte die Registrierung und Asylverfahren weiterhin im Ersteintrittsland durchführen, jedoch dürfen sich Geflüchtete bei einem po-

sitiven Schutzstatus ihr Zielland selbst aussuchen. Die europäischen Grünen schlagen eine Verteilung von Geflüchteten vor, die Zielland-Präferenzen von Geflüchteten anhand von Kriterien wie familiäre Bindungen, Sprachkenntnisse, Verbindungen zur lokalen Diaspora, Qualifikationen, frühere Aufenthalte oder Arbeitsbeziehungen berücksichtigt. Zudem sollen Geflüchtete, denen Schutz gewährt wurde, Freizügigkeit innerhalb der EU genießen. Das würde es ihnen leichter machen, auf einen Mitgliedstaat, für den sie keine Präferenz haben, verteilt zu werden.³⁴ Die von uns präsentierte Reformidee

Asylsuchende treffen individuell rationale Entscheide, indem sie für sich jenes Zielland auswählen, in dem sie die beste Perspektive auf ein neues Leben erwarten.

wurde bereits in einer aktuellen Schweizer Buchpublikation von Dr. Johan Rochel in Ansätzen erwähnt.³⁵

Während die Problemanalyse in diesen verschiedenen Reformideen aus der Zivilgesellschaft ähnlich ist, schlagen diese unterschiedliche Modelle vor, um die Ursachen der asylpolitischen Krise zu beheben. Gemeinsam richten sie das Augenmerk auf die ineffiziente Asylkooperation in Europa und regen die politische Debatte an.

gee-deadlock.html?_r=0

32 <https://www.proasyl.de/news/memorandum-freie-wahl-fuer-fluechtlinge/>

33 https://www.stiftung-mercator.de/fileadmin/flexpaper/publications/SVR_Jahresgutachten2015_150427_22.pdf

34 http://www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Documents/Policy_papers/Dublin_system/2016-02-25_Dublin_paper_DE.pdf

35 Johan Rochel (2016). Die Schweiz und der Andere. Zürich: NZZ Libro Verlag. Johan Rochel ist Jurist, politischer Philosoph und Vize-Präsident von *foraus*.

4. Schlussfolgerung

Europa, inklusive der Schweiz, steht vor einer immensen politischen Herausforderung im Umgang mit geflüchteten Menschen aus den Kriegs- und Konfliktherden der Welt. Die europäische Politik muss sich auf eine langfristig hohe Zahl an Asylgesuchen einstellen und nach adäquaten politischen Lösungen suchen. Europa konnte den Schutz fliehender Menschen als öffentliches Gut in der aktuellen Krise nicht effektiv gewährleisten. Das europäische Asylsystem ist teilweise auseinandergefallen und hat sich just in dem Moment, wo es dringend benötigt wird, als wenig effektiv erwiesen.

In diesem Diskussionspapier haben wir aufgezeigt, dass diese Ineffektivität systeminhärente Ursachen hat, d.h. in der Konstruktion des Dublin-Mechanismus selbst liegt. Die Zuständigkeitsregel des Ersteintrittslandes führt dazu, dass sowohl Geflüchtete als auch die einzelnen Staaten starke Anreize haben, sich der Registrierung zu entziehen beziehungsweise nicht zu registrieren. Dadurch wird das System untergraben. Damit ein funktionierendes Asylkoordinationssystem in Europa sichergestellt werden kann, müssen folglich die eingebauten Fehlanreize korrigiert werden. Unsere spieltheoretische Analyse von Anreizstrukturen untersucht, wie politische Massnahmen das Verhalten der Betroffenen zu beeinflussen vermögen. Wir zeigen auf, dass die Präferenzen der Asylsuchenden im gegenwärtigen System keine Berücksichtigung finden und legen dar, dass dies zwangsläufig zu unbeabsichtigten Effekten führt, welche das Abkommen ineffektiv werden lassen. Eine europäische Asylkoordination

Eine europäische Asylkoordination kann nur dann funktionieren, wenn berücksichtigt wird, wie die Betroffenen (Staaten und Geflüchtete) auf eine politische Regelung reagieren.

kann nur dann funktionieren, wenn berücksichtigt wird, wie die Betroffenen (Staaten und Geflüchtete) auf eine politische Regelung reagieren. Aus diesem Grund präsentieren wir einen Reformvorschlag, welcher die Präferenzen von Geflüchteten einbezieht, den unterschiedlichen Staaten einen Koordinationsnutzen verspricht, sowie das Prinzip der flexiblen Solidarität beinhaltet.

Die bisherigen Reformansätze der Europäischen Kommission sind wenig erfolgsversprechend, da sie das Kernproblem der Fehlanreize nicht adressieren und nationalen Interessen widerstreben. So droht das beschlossene Umsiedlungsprogramm der Europäischen Union am fehlenden Willen der Mitgliedstaaten und der Geflüchteten zu scheitern, eben gerade weil diese keine Anreize zur Teilnahme haben. Dieses zentrale Problem wird auch bei den neusten Ideen der EU-Kommission für einen Umverteilungsschlüssel nicht gelöst. Wissenschaftliche Modelle für ein *Matching*-System³⁶ und handelbare Aufnahmequoten³⁷ sind interessante Gedankenspiele, aber zu technisch und ohne Realisierungspotential. Ein *Matching*-Verfahren würde eine komplizierte Erfassung von Präferenzen der Mitgliedstaaten und der Geflüchteten erfordern, welche in der Praxis kaum effektiv umgesetzt werden kann. Ein Markt für humanitären Schutz dürfte (zurecht) als unmoralisch wahrgenommen werden und politisch chancenlos bleiben.³⁸

36 <http://www.fmreview.org/destination-europe/jones-teytelboym.html>

37 Schuck, Peter (1997). «Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal», *Yale Journal of International Law*, 22: pp. 244-297.

38 Michael Sandel (2012). *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Der vorliegende Reformvorschlag der *foraus*-Autorinnen und -Autoren vermeidet diese Probleme und präsentiert eine Lösung, welche nicht nur die Fehlanreize im Dublin-System korrigiert, sondern gleichzeitig auch technisch und politisch realistische Chancen auf eine praktische Umsetzung hat. Auf technischer Ebene bedarf jeder Reformvorschlag einer Regelung der Zuständigkeiten für die *Registrierung* von Asylsuchenden und für die Durchführung des *Asylverfahrens*. Unser Reform-Vorschlag basiert auf folgenden drei grundsätzlichen Regeln:

1. Jede und jeder Asylsuchende hat das Anrecht ein – und nur ein – Asylgesuch in einem europäischen Staat seiner Wahl zu stellen.
2. Das Land, in dem ein Asylsuchender erstmals europäischen Boden betritt, ist zuständig für die Registrierung, aber nicht zwangsweise für die Durchführung des Asylverfahrens.
3. Es wird ein finanzieller Ausgleichsmechanismus gemäss europäischem Verteilschlüssel geschaffen.

Mit diesem Vorschlag kann das in der spieltheoretischen Analyse aufgezeigte Dilemma überwunden werden. Sowohl Geflüchtete wie auch die europäischen Staaten erhalten so den Anreiz, eine effektive Registrierung durchzuführen. Durch die Trennung der Registrierungspflicht von der Pflicht zur Durchführung des Asylverfahrens wird der zentrale Fehlanreiz für Ersteintrittsstaaten und für Geflüchtete beseitigt: Staaten müssen nicht mehr fürchten,

durch die Registrierung ankommender Personen die Zuständigkeit für deren Asylverfahren mitübernehmen zu müssen. Geflüchtete müssen nicht mehr fürchten, durch die Registrierung das Recht auf ein Asylverfahren im Zielland zu verwirken. Weiterhin soll es Geflüchteten nur möglich sein in EINEM Staat Asyl beantragen zu können. Damit wird einerseits jeder Person ein Asylverfahren garantiert und gleichzeitig ein sogenanntes «Asylshopping» verhindert. Ein effektives Asylwesen ist ein Gewinn für alle, denn es vermindert den Einfluss krimineller Schlepperorganisationen, reduziert menschliches Leid, erleichtert die gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration von geflüchteten Personen und gibt den europäischen Staaten die notwendigen politischen Instrumente, um auf einen Anstieg von Asylgesuchen zu reagieren.

Eine Reform des Dublin-Systems ist politisch anspruchsvoll, da trotz unterschiedlicher Interessenlagen die Zustimmung aller beteiligten Länder erforderlich ist. Obwohl die aktuelle Krise aufgrund der supranationalen Problemstellung nur europäisch gelöst werden kann und eine solche gesamt-europäische Lösung einen hohen Kooperationsgewinn verspricht, haben nicht notwendigerweise alle Staaten das gleiche Interesse an einer Teilnahme. Eine Dublin-Reform muss deshalb unterschiedliche Vorteile für die gegensätzlichen nationalen Interessen enthalten um eine Reform für die einzelnen Staaten attraktiv zu machen und eine faire Kooperation zu ermöglichen. Unser Vorschlag ermöglicht genau dies und ist aus den folgenden fünf Gründen politisch realistisch:

1. Staaten, welche *überdurchschnittlich* viele Geflüchtete aufnehmen, erhalten neu finanzielle

Sowohl Geflüchtete wie auch die europäischen Staaten erhalten so den Anreiz, eine effektive Registrierung durchzuführen.

zernen Staaten attraktiv zu machen und eine faire Kooperation zu ermöglichen. Unser Vorschlag

und logistische Unterstützung (z.B. Deutschland oder Schweden)

2. *Periphere Staaten*, welche oft als Ersteintrittsland fungieren, tragen neu nicht mehr die Hauptverantwortung für die Durchführung der Asylverfahren der bei ihnen ankommenden Geflüchteten (z.B. Italien oder Griechenland)
3. Staaten, welche *unterdurchschnittlich* viele oder keine Geflüchteten aufnehmen und kaum deren Zielland sind, werden neu nicht dazu verpflichtet, zusätzliche Personen bei sich aufzunehmen (z.B. Slowakei und Polen), sondern können ihre europäische Verantwortung unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit Finanztransfers wahrnehmen.³⁹
4. *Gemeinsamer Nutzen durch Koordination*: Alle Staaten profitieren von einer funktionierenden Koordination, welche den Zustand von Recht und geregelten Strukturen wiederherstellt und gleichzeitig *asylum in orbit* (Geflüchtete ohne eindeutigen rechtlichen Status) sowie *asylum shopping* (gleiche Person mit Asylgesuchen in mehreren Staaten) verhindert. Dass Geflüchtete das Verfahren in jenen Staaten ersuchen können, in denen sie die besten Perspektiven erwarten, erleichtert deren rasche und erfolgreiche Integration. Nicht zuletzt können politische Spannungen abgebaut und

die Erwartungssicherheit erhöht werden.

5. *Versicherung für Staaten*: Die Staaten Europas erhalten einerseits die Garantie im Falle sich ändernder Fluchtbewegungen und erhöhter nationaler Betroffenheit auf europäische Unterstützung zählen zu können und andererseits ermöglicht ihnen die Solidaritätsklausel im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention, Massnahmen gegen einen starken Anstieg an Gesuchszahlen zu aktivieren. Ebenso gibt eine europäische Lösung die Garantie, dass einzelne Staaten nicht zu Trittbrettfahrern werden oder unilaterale Massnahmen ergreifen, die anderen Staaten schaden könnten.

In diesem Papier haben wir gezeigt, dass das europäische Asylsystem in einer Krise steckt und Reformen notwendig sind, um dessen Funktionsfähigkeit zu erhalten und für zukünftige Herausforderungen zu rüsten. Die gegenwärtige Krise kann eine Chance dazu sein, dass unter dem hohen politischen Druck Bewegung in die Reformbemühungen kommt und eine Lösung gefunden werden kann, welche die europäische Asylkoordination auf eine langfristig nachhaltige Grundlage stellt. Nichtsdestotrotz braucht es einen starken gemeinsamen Willen, um eine solche Reform zu realisieren. Die Schweiz kann und soll als Dublin-assoziiertes Staat und Direktbetroffene mit ihrer wertvollen Erfahrung in Asylpolitik, Föderalismus und internationaler Diplomatie aktiv zu einem Gelingen dieses Prozesses beitragen. Dieses Papier liefert wichtige Ideen und eine Argumentationsgrundlage für diese Reformdebatte.

³⁹ Die Visegrad-Länder Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn, haben in einer gemeinsamen Erklärung festgehalten, dass sie eine flexible Solidarität wünschen, bei der sich die Beiträge der einzelnen Länder an den unterschiedlichen Voraussetzungen orientieren. Ebenso stellen sie sich gegen eine zwangsweise Umverteilung von Geflüchteten in Europa. Der voraus-Reformvorschlag wird diesen beiden Bedingungen gerecht und darf daher auch in den zuwanderungskritischen mittelosteuropäischen Staaten auf politische Unterstützung hoffen.

Bei *foraus* aktiv werden

als Mitglied

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei *foraus* steht jeder und jedem offen. Wir bieten Dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik und der Möglichkeit, Dein wissenschaftliches Know-How in die öffentliche Debatte zu tragen.

als Autor

foraus ermöglicht es Dir, Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik konkret anzupacken und bietet Dir eine Plattform, Deine innovativen Ideen für die Schweizer Aussenpolitik im Rahmen eines Diskussionspapiers oder einer Kurzanalyse zu publizieren.

als Gönner

Unser Gönnerverein «Cercle des Donateurs» trägt zur Verbreiterung der Trägerschaft bei und bietet interessierten Persönlichkeiten die Möglichkeit, *foraus* nachhaltig zu unterstützen und zu fördern.

Neuste Publikationen

foraus-Diskussionspaper Nr. 31

Kohärente Umweltpolitik für eine globalisierte Schweiz. Wie eine politikfeldübergreifende Umweltpolitik unseren Fussabdruck im Ausland senken und zu den Klima- und Entwicklungszielen beitragen kann.

foraus-Diskussionspaper Nr. 30

L'évidence scientifique dans les instances internationales. Vers un modèle suisse.

foraus-Diskussionspaper Nr. 29

La Suisse et l'Union européenne. Pour une association active et flexible.

www.foraus.ch

Zürich | *foraus* – Forum Aussenpolitik | Röschibachstrasse 24 | 8037 Zürich
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Geneve | *foraus* – Forum de politique étrangère | c/o IHEID | CP 136 | 1211 Genève 21
bureau_romandie@foraus.ch | +41 22 908 44 56

PC-Konto: 60-176892-9