Universität Bielefeld

Fakultät für Soziologie

BA Sozialwissenschaften / Politikwissenschaft

Bachelor-Thesis

Über die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union vor dem Hintergrund der „Flüchtlingskrise" –
Eine Analyse der Verhandlungen über die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Prof. Dr. Detlef Sack

Prof. Dr. Andreas Vasilache

01. Oktober 2019

11.912 Wörter

Daniel Morgenstern

2791965

Winkelsgarten 24, 33106 Paderborn

Daniel.Morgenstern96@googlemail.com

Inhaltsverzeichnis

Einleitung ... 3
1) Das Gemeinsame Europäische Asylsystem ... 5
1.1) Allgemeines ... 5
1.2) Die Struktur des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ... 6
2) Der Liberale Intergouvernementalismus ... 8
2.1) National Preference Formation ... 8
2.2) Interstate Bargaining ... 10
2.2.1) Zentrale Annahmen der Intergovernmental Bargaining Theory ... 11
2.2.2) Einflussfaktoren zwischenstaatlicher Verhandlungen ... 12
2.3) Institutional Choice ... 13
3) National Preference Formation ... 14
3.1) Länderprofil Deutschland ... 15
3.1.1) Die Relevanz des Themas Asyl und Migration in der Gesellschaft ... 16
3.1.2) Die themenspezifische Ausrichtung der Regierungsparteien ... 16
3.2) Länderprofil Italien ... 17
3.2.1) Die Relevanz des Themas Asyl und Migration in der Gesellschaft ... 18
3.2.2) Die themenspezifische Ausrichtung der Regierungsparteien ... 18
3.3) Länderprofil Ungarn ... 19
3.3.1) Die Relevanz des Themas Asyl und Migration in der Gesellschaft ... 19
3.3.2) Die themenspezifische Ausrichtung der Regierungsparteien ... 20
3.4) Zwischenfazit ... 21
4) Interstate Bargaining ... 22
4.1) Der Verhandlungsgegenstand: Die Reform des GEAS ... 22
4.1.1) Die Reform der Dublin-Verordnung ... 23
4.1.2) Die Reform der Eurodac-Verordnung ... 24
4.1.3) Die Reform des Unterstützungsbüros für Asylfragen ... 25
4.1.4) Die Reform der Qualifikationsrichtlinie ... 26
4.1.5) Die Reform der Asylverfahrensrichtlinie ... 27
4.1.6) Die Reform der Aufnahmerichtlinie ... 28
4.1.7) Zwischenfazit ... 29
4.2) Analyse der Verhandlungsfaktoren ... 30
4.2.1) Unilateral Alternatives ... 30
4.2.2) Coalitional Alternatives ... 32
4.2.3) Issue Linkages ... 33
4.3) Zwischenfazit ... 33

5) Institutional Choice 34
6) Zusammenfassung und Reflexion 34
Literaturverzeichnis 36
Eidesstattliche Erklärung 40

Einleitung

Die Europäische Union (EU) kämpft zurzeit an vielen Fronten und neben internen Problemen, wie beispielsweise dem Brexit, vor allem auch mit externen Herausforderungen. Besonders bemerkenswert zeigt dies die „Flüchtlingskrise“ beginnend mit dem Jahr 2015, welche die EU noch immer in Atem hält. Beinahe exemplarisch kann man hierbei das Beispiel der Seenotrettung heranziehen. So hatte erst neulich das deutsche Seenotrettungsschiff *Sea-Watch 3* wieder für politische Reibungen zwischen Deutschland und Italien gesorgt. Zieht man darüber hinaus bezüglich der „Flüchtlingskrise“ noch die Auseinandersetzungen zwischen der EU und den osteuropäischen Staaten, beziehungsweise unter den Mitgliedstaaten allgemein, in Betracht, kann man schnell zu der Schlussfolgerung gelangen, dass Krisen eine weitere Integration behindern und die Handlungsfähigkeit der EU zunehmend eingrenzen. Doch ist das immer der Fall? Beispielsweise gab es infolge der globalen Finanzkrise ab dem Jahr 2007 ebenfalls heftige Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten, jedoch wurden in der Eurozone letztlich Stabilitätsmechanismen und Rettungsschirme ins Leben gerufen sowie die Europäische Bankenaufsichtsbehörde gegründet. Hier lässt sich die Meinung vertreten, die Finanzkrise hätte das Integrationsniveau der Eurozone / EU auf ein neues Level angehoben und ihr damit eine ausgeprägtere Handlungsfähigkeit verliehen. Es gilt nun zu analysieren, inwiefern die EU vor dem Hintergrund der „Flüchtlingskrise“ und deren Auswirkungen in der Lage war beziehungsweise ist, ihre Handlungsfähigkeit im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik zu stärken. Die EU-Kommission hat im Frühjahr 2016 sechs Reformen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vorgeschlagen, welche sich jedoch noch alle in inter- und teilweise sogar intrainstitutionellen Verhandlungen befinden, sodass eine grundlegende Reform des GEAS bisher nicht möglich gewesen ist und die Handlungsfähigkeit der EU beschränkt geblieben ist.

Bezugnehmend auf obige Ausführungen ergibt sich daraus die folgende Fragestellung: „Wie lässt sich die Uneinigkeit innerhalb der EU hinsichtlich der Asyl- und Migrationspolitik integrationstheoretisch erklären?“ Im Hinblick auf die Analyse, der im Zentrum dieser Arbeit stehenden Verhandlungen, werde ich mich an der Theorie des Liberalen Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik sowie dessen „Rationalist Framework of International Cooperation“ orientieren.

In Bezug auf die Fragestellung formuliere ich die Hypothese, dass die ausbleibende Einigung hinsichtlich der Reformen des GEAS auf stark divergierende nationale Interessen der Mitgliedstaaten, vertreten auf internationaler Ebene durch die jeweiligen Regierungen, zurückzuführen ist, sodass die Regierungen der Mitgliedstaaten als zentrale Akteure im zwischenstaatlichen

Verhandlungsprozess angesehen werden können. Im Gegensatz zur Theorie des Neofunktionalismus wird daher nicht von einer eigenständigen Integrationsdynamik, in der die Regierungen der Mitgliedstaaten nur eine untergeordnete Rolle spielen, ausgegangen.

Die Relevanz dieser Arbeit spiegelt sich darin wider, empirisch nachweisen zu können, wo genau die Ursachen für stockende Verhandlungen innerhalb der EU zu verorten sind. Somit kann eine präzisere Herangehensweise zur Lösung von Verhandlungsblockaden ermöglicht werden, was in Zeiten, in denen der Staatenverbund sowohl mit internen als auch externen Herausforderungen zu kämpfen hat und populistische Parteien, wegen der vermeintlichen Unfähigkeit zur Erzeugung von Vorteilen für die Mitgliedstaaten, das Ende einer gemeinsamen immer engeren Union herbeiführen wollen, besonders wichtig ist. Es handelt sich daher auch um eine aktuelle Problematik, sodass diese Arbeit einen kleinen Beitrag zur Erforschung von Integrationsdynamiken vor dem Hintergrund europäischer Herausforderungen wie beispielsweise der „Flüchtlingskrise“ leisten kann.

Im Hinblick auf die Gliederung der Arbeit wird im ersten Kapitel kurz die allgemeine Struktur des GEAS umrissen, damit eine rechtliche Kontextualisierung der angestrebten Reformen sowie der damit einhergehenden Debatten ermöglicht wird. Im zweiten Kapitel wird die Theorie des Liberalen Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik aufgegriffen und zentrale Bestandteile des dreistufigen Analyseverfahrens dargestellt. In den Kapiteln drei bis fünf folgt die Durchführung der Analyse. Hierfür werden in einem ersten Schritt (Kapitel drei) die nationalen Interessen der ausgewählten Beispielstaaten Deutschland, Italien und Ungarn bezüglich des entsprechenden Politikbereichs erfasst. Der nächste Schritt (Kapitel vier) beinhaltet die Analyse der zwischenstaatlichen Verhandlungen, indem zuerst der Verhandlungsgegenstand, in diesem Fall die Reform des GEAS, dargestellt wird und daraufhin die Analyse der zwischenstaatlichen Verhandlungen vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Reformpakete sowie der ermittelten nationalen Interessen vorgenommen wird. Der dritte Schritt (Kapitel fünf) beinhaltet anschließend die letzte Stufe des verwendeten Analyseschemas und befasst sich mit der Entscheidung der Staaten, Kompetenzen in der EU zu bündeln beziehungsweise sie dorthin zu delegieren. Das sechste Kapitel schließt die Arbeit mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse sowie einer inhaltlichen wie methodischen Reflexion.

1) Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Im Folgenden wird auf die Entstehung und Struktur des GEAS eingegangen. Dies soll eine Kontextualisierung der vorgeschlagenen Reformen sowie der darüber geführten Verhandlungen ermöglichen, indem gezeigt wird, an welchen Stellschrauben die angestrebten Neuregelungen ansetzen und unter welchen Abstimmungsvoraussetzungen die Verhandlungen stattfinden.

1.1) Allgemeines

Der Bereich der Asyl- und Migrationspolitik wurde 1992 mit dem Vertrag von Maastricht in die EU integriert, befand sich jedoch zunächst in der sogenannten dritten Säule. Hierbei handelte es sich um den rein intergouvernementalen Policy-Bereich der EU. Dies änderte sich mit dem Vertrag von Amsterdam aus dem Jahre 1997. Mit jenem Vertrag wurde, veranlasst durch das Ziel der Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, unter anderem die Asyl- und Migrationspolitik in die supranationale erste Säule transferiert (vgl. European Parliament 2019a, S. 1). Dies ermöglichte in diesem Bereich den Erlass von Rechtsakten gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Das bedeutet, dass die EU-Kommission über das Initiativmonopol für den Vorschlag eines neuen Rechtsaktes verfügt, während das Europäische Parlament (EP) (mit einfacher Mehrheit) und der Rat der EU (mit qualifizierter Mehrheit: 55% der Mitgliedstaaten vertreten mindestens 65% der EU-Bevölkerung) einem Vorschlag zustimmen müssen, damit der Rechtsakt angenommen werden kann (vgl. AEUV 2012, Art. 78 Abs.2). Flankiert wurde diese Kompetenzerweiterung durch das vom Europäischen Rat 1999 verabschiedete Tampere-Programm, in welchem ein GEAS als zu erreichendes Ziel definiert wird. Darüber hinaus werden darin die Rahmenbedingungen für das System festgelegt, welches unter anderem auf der Genfer Flüchtlingskonvention basieren soll (vgl. European Parliament 1999). Darauf folgten für den Zeitraum von 2005 bis 2010 das Haager Programm und für die Jahre 2010 bis 2014 das Stockholmer Programm, welche die Umsetzung mehrerer Richtlinien und Verordnungen im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beinhalteten und unter anderem die Schaffung eines GEAS ermöglichen sollten. Sie bilden den zentralen Ausgangspunkt für die aktuelle Rechtslage in der Asyl- und Migrationspolitik der EU.

Die derzeitigen Kompetenzen der EU hinsichtlich der Asyl- und Migrationspolitik sind in mehreren Artikeln des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgehalten. So beauftragen Artikel 67 Absatz 2 AEUV, Artikel 78 Absatz 1f. AEUV sowie Artikel 80

AEUV und Artikel 18 der Grundrechtecharta der EU den Staatenverbund, im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention ein gemeinsames sowie solidarisches Asylsystem und Grenzregime zu schaffen (vgl. European Parliament 2019a, S. 2f.).

1.2) Die Struktur des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Das GEAS besteht hauptsächlich aus fünf Rechtsakten sowie dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO). Diese Bestandteile werden folgend kurz dargestellt. Eine Beurteilung, inwiefern es zu einer adäquaten Anwendung des Sekundärrechts in den Mitgliedstaaten kommt, wird nicht vorgenommen, da dies nicht das zentrale Anliegen dieser Arbeit darstellt. Das Kapitel dient lediglich der Bildung eines Verständnisses dafür, wie das GEAS formal strukturiert ist und an welcher Stelle die Reformvorschläge der Kommission ansetzen.

Unter die fünf Rechtsakte fallen drei Richtlinien. Die Asylverfahrensrichtlinie[1] hat den Zweck, die Asylverfahren in den Mitgliedstaaten der EU anzugleichen, sodass der Antragsteller[2] keine, auf das Verfahren in einem einzelnen Staat zurückführbare, Nachteile zu befürchten hat. Des Weiteren findet sich hier auch das „Konzept des sicheren europäischen Drittstaats“, welches besagt, dass wenn der Antragsteller die Einreise aus einem sicheren europäischen Drittstaat vorgenommen hat und nun einen Antrag auf Asyl stellt, dieser nicht geprüft werden muss. Dieser Aspekt geht einher mit der Dublin-Verordnung, die im weiteren Verlauf noch erläutert wird (vgl. Europäische Kommission 2014, S. 4).

Die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen[3] dient der Harmonisierung der gegebenen Aufenthaltsbedingungen eines Asylsuchenden während der Bearbeitungszeit seines Antrags. Darunter fallen beispielsweise Haftbedingungen, Wahrung des Familienzusammenhalts, Beschäftigungsmöglichkeiten oder die medizinische Versorgung (vgl. Europäische Kommission 2014, S. 5).

Die Anerkennungsrichtlinie[4] (auch Qualifikationsrichtlinie genannt) dient der Etablierung vergleichbarer Anerkennungskriterien für Asyl- und Schutzsuchende in der EU. Hierbei gibt es einen Unterschied zwischen jenen Geflüchteten, die Asyl und denjenigen, die einen subsidiären

[1] Https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0060:0095:DE:PDF.
[2] Zur besseren Lesbarkeit wird das generische Maskulinum verwendet. Es sind jedoch stets alle Geschlechter gemeint.
[3] Https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=DE.
[4] Https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=DE.

Schutzstatus erhalten. Ersteres erhalten vor allem Menschen, die individuell gefährdet sind, währenddessen den subsidiären Schutzstatus vor allem Kriegsflüchtlinge für den Zeitraum des kriegerischen Konflikts in ihrem Heimatland erhalten. Ein zentrales Anliegen dieser Richtlinie ist es, die Rechte beider Kategorien anzugleichen (vgl. Europäische Kommission 2014, S. 6).

Zwei weitere Rechtsakte des GEAS bilden die Eurodac- und Dublin-Verordnung. Die Eurodac-Verordnung[5] führt eine europäische Fingerabdruckdatenbank im Bereich Asyl ein. Geflüchtete müssen infolgedessen im Rahmen der Stellung eines Antrags auf Asyl ihre Fingerabdrücke abgeben. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass eine Person mehrere Anträge stellt und somit eine effektive Umsetzung der Dublin-Verordnung gewährleistet werden. In Ausnahmefällen ist auch eine Verwendung der Datenbank im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungen gestattet (vgl. Europäische Kommission 2014, S. 8).

Die Dublin-Verordnung[6] stellt den zentralen Bestandteil der Funktionsweise des GEAS dar. Durch ihr Regelwerk wird ermittelt, welcher einzelne Mitgliedstaat für die Bearbeitung eines Asylantrages sowie die Unterbringung des Asylsuchenden zuständig ist. Mögliche Kriterien dabei sind unter anderem, ob in einem bestimmten Staat bereits Familienmitglieder beherbergt werden, dort leben oder allgemein legale Aufenthaltstitel vorliegen. Bei dem überwiegenden Großteil der Fälle handelt es sich jedoch um jenen Staat, dessen Hoheitsgebiet als erstes von dem Antragsteller betreten worden ist. An dieser Stelle kommt auch die Eurodac-Verordnung zum Tragen, da mit Zugriff auf die Fingerabdruckdatenbank ermittelt werden kann, ob ein Geflüchteter schon in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag gestellt hat und dementsprechend dorthin zurückgeschickt werden kann (vgl. Europäische Kommission 2014, S. 7).

Das EASO wurde per EU-Verordnung[7] im Jahr 2010 als eine Agentur der EU gegründet. Im Rahmen des Mandates des EASO bestehen seine Kerntätigkeiten darin, die Arbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Asylpolitik zu koordinieren und zu unterstützen. Somit soll langfristig die Umsetzung eines GEAS flankiert werden (vgl. EASO 2014, S. 1f.). Die Kompetenzen des EASO beschränken sich insgesamt jedoch explizit auf eine reine Unterstützungsfunktion. So sieht einer der Arbeitsgrundsätze die „Achtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten und ihrer Asylentscheidungen“ (EASO 2014, S. 3) vor.

[5] Https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=de.
[6] Https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:de:PDF.
[7] Https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=DE.

2) Der Liberale Intergouvernementalismus

Dieses Kapitel befasst sich mit der Theorie des Liberalen Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik. Dieser schuf im Rahmen seiner Theorie zur Analyse regionaler Integration ein dreistufiges Analyseschema, welches nun erläuternd dargestellt wird.

Zur Analyse der Integration der EU hat Moravcsik ein „Rationalist Framework of International Cooperation" entwickelt, mit dem sich intergouvernementale Verhandlungen analysieren lassen, indem sie in drei kausal verknüpfte Stufen unterteilt werden. Die Analyse beginnt mit einer Ermittlung von nationalen Präferenzen („National Preference Formation"). Der zweite Schritt befasst sich mit den, auf den jeweiligen nationalen Präferenzen beruhenden, zwischenstaatlichen Verhandlungen („Interstate Bargaining"). Auf der dritten Stufe wird schließlich analysiert, warum, sollte man sich in den Verhandlungen einig geworden sein, Kompetenzen an internationale Institutionen abgegeben werden („Institutional Choice") (vgl. Moravcsik 1998, S. 20). Die Vorgehensweise wird im Folgenden nähergehend erläutert.

2.1) National Preference Formation

Mit dem Liberalen Intergouvernementalismus handelt es sich um eine staatszentrierte Theorie, welche den Regierungen der Nationalstaaten die entscheidende Steuerungsgewalt im Bereich der (europäischen) Integration zuschreibt. Jedoch muss angemerkt werden, dass im Rahmen der nationalen Präferenzbildung die Nationalstaaten an sich nicht die zentralen, autonomen Akteure darstellen. Dies ändert sich erst wieder, nachdem die Präferenzbildung abgeschlossen ist und die intergouvernementalen Verhandlungen beginnen. Diese Herangehensweise fußt auf einer liberalen Theorie der nationalen Präferenzbildung, welche, neben der Annahme des rationalen Staatshandelns und der intergouvernementalen Analyse zwischenstaatlicher Verhandlungen, zu dem Kern des Liberalen Intergouvernementalismus gehört (vgl. Moravcsik 1993, S. 480). Der liberalen Theorie der Präferenzbildung zufolge sind Staaten vielmehr nur ein Instrument zur Vertretung von Präferenzen, welche sich in einem innerstaatlichen Wettbewerb, artikuliert durch rationale Individuen und sozialen Gruppen, durchsetzen. Da den Regierenden rationales Verhalten zugeschrieben wird, ist es für sie von Interesse, durch eine Wiederwahl in ihren Ämtern zu verweilen, weshalb sie versuchen, die sich durchsetzenden Präferenzen einer Gesellschaft zu bedienen. Hierauf folgen zwei weitere Annahmen, die besagen, dass Staaten immer nur die Präferenzen einer Teilmenge ihrer Gesellschaft vertreten und dass inländisch

dominante Präferenzen auch das jeweilige Staatsverhalten in der internationalen Sphäre beeinflussen (vgl. Moravcsik 2001, S. 5ff.). Somit ist ein „[…] understanding of the preferences and power of its Member States […] a logical starting point for analysis“ (Moravcsik 1993, S. 474).

Zur Beantwortung der Frage, welcher Natur die dominanten nationalen Interessen unterliegen, hat Moravcsik vor allem geopolitische und ökonomische Interessen im Blick und stellt diese gegenüber. Er kommt zu dem Fazit, dass

> „[e]conomic accommodation should be viewed as ‚inevitable‘; geopolitical constraints or rethoric as malleable. We should see geopolitical rhetoric adapted to support economic objectives, not the reverse“ (Moravcsik 1998, S. 50).

Seiner Auffassung zufolge stellen demnach ökonomische Interessen in den Gesellschaften der Nationalstaaten hinsichtlich der nationalen Präferenzbildung den dominanten Einflussfaktor dar, währenddessen geopolitische Interessen, wenn überhaupt, nur von sekundärer Bedeutung sind.

Im Hinblick auf die Operationalisierung der Ermittlung der nationalen Präferenzbildung wird von Moravciks Herangehensweise abgewichen, da er in Anbetracht der heutigen politischen Situation zu stark auf ökonomische Aspekte abstellt. Zu der damaligen Zeit spielte das Vorhaben der ökonomischen Integration der EU unter Umständen die größte Rolle in der integrationstheoretischen Diskussion. Diese Bedeutsamkeit hat jedoch im Laufe der fortschreitenden Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion und des Übergangs zu einer politischen Union abgenommen und wurde durch stärker politisierende Diskussionen überschattet. So wird vor allem durch die Äußerungen und dem Handeln der Visegrád-Staaten deutlich, dass es sich in der Debatte um die Aufnahme von Geflüchteten weniger um ökonomische Interessen und mehr um kulturhistorisch-religiöse Aspekte handelt (vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung Ungarn 2018a, S. 7). Beobachtet man die Diskussionen in den westlich-zentralen Mitgliedstaaten, so drehen sich diese einerseits um Befürchtungen einer Überfremdung und Kriminalisierung der Gesellschaft durch den Islam und andererseits um die humanen und in internationalen Abkommen festgehaltenen Pflichten zur Hilfe für Flüchtlinge. Der Einwand von ökonomischen Eliten, das Problem des Fachkräftemangels könne durch die Geflüchteten gelöst oder zumindest gemildert werden, konnte die Diskussionen währenddessen nie wirklich dominieren. Im Hinblick auf diese Problematik weisen unter anderem Börzel und Risse auf den blinden Fleck des Liberalen Intergouvernementalismus hin. Sie legen dar, dass es die Theorie mit ihrem Fokus auf die Relevanz von ökonomischen Interessen vermag, zu erklären, dass sich die Mitgliedstaaten der EU vor dem Hintergrund der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise auf weitere

Integrationsschritte einigen konnten, um relevante ökonomische Einbußen, welche alle Staaten betroffen hätten, zu verhindern. Ihnen zufolge gelingt es der Theorie im Hinblick auf die „Flüchtlingskrise“ jedoch nicht, zu erklären, warum sich die Mitgliedstaaten, allen voran die Visegrád-Staaten, nicht auf eine gemeinsame europäische Lösung einigen können und damit einen Zusammenbruch des Schengenraums riskieren. Die infolgedessen eintretenden Grenzkontrollen und die damit einhergehenden negativen Auswirkungen auf die stark integrierte Wirtschaft der EU hätten enorme ökonomische Kosten zur Folge, welche den Interessen der Eliten doch eigentlich diametral entgegen stehen müssten (vgl. Börzel u. Risse 2018, S. 92). Es ist daher offensichtlich, dass ökonomische Interessen an dieser Stelle unter Umständen einen, aber keinen relevanten Einflussfaktor darstellen können, weshalb die Notwendigkeit einer Anpassung der Herangehensweise hinsichtlich des ersten Analyseschritts besteht. So wird sich in Kapitel drei vor allem auf die themenspezifische Positionierung der regierenden Parteien im Wahlkampf, die erreichten Wahlergebnisse sowie das Regierungsprogramm bezogen. Die Hintergrundannahme besteht darin, dass es sich bei politischen Wahlen immer um ein Spiel von Angebot und Nachfrage handelt. Die siegreichen Parteien, welche in der Regel die Regierung stellen, haben demnach, auf die in der Gesellschaft bestehende Nachfrage, das beste Angebot zur Vertretung gesellschaftlicher Präferenzen und werden durch entsprechende Wahlergebnisse mit einem Regierungsauftrag zur Verteidigung der partikularen Präferenzen auf nationaler wie internationaler Ebene beauftragt. Nähergehende Erläuterungen zur Umsetzung dieses Analyseschrittes folgen in Kapitel drei.

2.2) Interstate Bargaining

Haben sich nationale Präferenzen, beispielsweise durch Wahlen, manifestiert, liegt es nun an den Regierenden, diese in zwischenstaatlichen Verhandlungen durchzusetzen. Eine zentrale Annahme von Moravcsik hinsichtlich der Ergebnisse interstaatlicher Verhandlungen ist, dass

> „[w]here externalities are negative, the possibility of ameliorating them through policy co-ordination generates an incentive for co-operation; where externalities are positive or insignificant, however, or where unilateral policies can be cost-effectively adjusted to counteract the effects of such a foreign government’s policies, little incentive for co-operation exists“ (Moravcsik 1993, S. 485).

Demnach wird die weitere Integration eines Politikbereiches dann wahrscheinlich, wenn die Mitgliedstaaten mit negativen externen Effekten der Politik anderer Staaten zu kämpfen haben und es nicht möglich ist, diesen Herausforderungen erfolgreich mit unilateraler Politik

entgegenzukommen. Jedoch sind die Kosten sowie der Nutzen einer weiteren Integration nur selten gleichmäßig verteilt, sodass Staaten und betroffene soziale Gruppen gewillt sind, eine gemeinsame Koordination des entsprechenden Politikbereiches, wenn sich daraus keine Vorteile ergeben, zu verhindern. Daher ist es für internationale Vereinbarungen unabdingbar, dass die Präferenzen der dominanten gesellschaftlichen Akteure konvergieren beziehungsweise alle Verhandlungspartner Vorteile für ihren Staat verhandeln können (vgl. Moravcsik 1993, S. 486f.). Nur unter Berücksichtigung dieser Prämisse ist es vorstellbar, dass Staaten, zugunsten einer gemeinsamen Lösung, eigene Kompetenzbereiche abgeben und zwischenstaatliche Kooperationen eingehen.

Moravcsik behandelt im Rahmen dieses Arbeitsschrittes zwei Theorien. Zum einen die Supranational Bargaining Theory und zum anderen die Intergovernmental Bargaining Theory (vgl. Moravcsik 1998, S. 52ff.). Vor dem Hintergrund der These dieser Arbeit wird sich lediglich auf die zweitere bezogen.

2.2.1) Zentrale Annahmen der Intergovernmental Bargaining Theory

Hinsichtlich des Ausgangs von zwischenstaatlichen Verhandlungen stellt die Intergovernmental Bargaining Theory drei Annahmen auf, auf dessen Grundlage wiederum drei Einflussfaktoren skizziert werden, welche durch die letztlichen Verhandlungsergebnisse unterschiedlich stark reflektiert werden. Die Verhandlungen müssen demnach erstens in einem nichtzwingenden Umfeld stattfinden sowie einem einstimmigen Wahlsystem unterliegen, zweitens sind die Transaktionskosten sind niedrig und drittens wird die Verhandlungsmacht der Staaten durch die Verhandlungsergebnisse (Vorteile/Nachteile) reflektiert (vgl. Moravcsik 1998, S. 60ff.).

In Bezug auf die erste Annahme lässt sich bestätigen, dass Verhandlungen innerhalb der Institutionen der EU freiwillig und nicht erzwungen sind, da es sehr unwahrscheinlich, wenn nicht sogar unmöglich, ist, dass unter Verwendung von militärischen oder ökonomischen Drohungen ein Zwang erzeugt wird, an Verhandlungen zu partizipieren (vgl. Moravcsik 1993, S. 498). Hinsichtlich der genannten Erfordernis der Einstimmigkeit ist anzumerken, dass in Bereichen der europäischen Asyl- und Migrationspolitik zwar de jure mit qualitativer Mehrheit beschlossen werden kann, jedoch in der Regel von der EU und den Verhandlungsführern die einstimmige Entscheidung als zu erreichendes Ziel angestrebt wird, da ansonsten die Gefahr erheblicher politischer Spannungen besteht. Sollte es dennoch zu einem Mehrheitsbeschluss kommen,

dem sich ein Teil der Staaten bis zum Ende widersetzt, so verfügt die EU bisher kaum über effektive Mittel, die Umsetzung des Beschlusses in entsprechendem Mitgliedstaat zu erzwingen. Dies lässt sich exemplarisch am Beschluss mit qualitativer Mehrheit des Rates der EU vom 22. September 2015 (vgl. Rat der Europäischen Union 2015) darlegen, welcher die Verteilung von 120.000 Flüchtlingen aus Griechenland und Italien auf die Gesamtheit der Mitgliedstaaten veranlasste, um somit den Migrationsdruck auf die betroffenen Länder zu reduzieren. Im Rat stimmten die Slowakische Republik, Ungarn, die Tschechische Republik sowie Rumänien gegen die Verteilung und ein Teil der Länder klagte sogar gegen den Beschluss, jedoch erfolglos (vgl. Gerichtshof der Europäischen Union 2017, S. 1). Seit der Fassung des Beschlusses weigert sich unter anderem Ungarn, den Verpflichtungen nachzukommen (vgl. Legal Tribune Online 2019). Wenn es also zu einer stabilen kooperativen Policy-Entscheidung kommen soll, herrscht de facto Einstimmigkeit.

Hinsichtlich der zweiten Annahme lässt sich bestätigen, dass die EU es ihren Mitgliedstaaten ermöglicht, unter günstigen Bedingungen miteinander in Verhandlungen zu treten (informationsreiches Umfeld, regelmäßige Konsultationen, niedrige Kommunikationskosten etc.) (vgl. Moravcsik 1993, S. 498).

Die dritte Annahme, der zufolge vor allem die jeweilige Verhandlungsmacht der Staaten das Verhandlungsergebnis beeinflussen, ist ebenfalls zu bestätigen (vgl. Moravcsik 1993, S. 499). Bezugnehmend auf die Asyl- und Migrationspolitik lässt sich festhalten, dass asymmetrische Abhängigkeiten und damit einhergehende Unterschiede in der jeweiligen nationalstaatlichen Verhandlungsmacht stark ausgeprägt sind. Zum einen sind diese durch das Verfahren der „Qualitativen Mehrheit“ formal manifestiert, welches jedoch nicht immer durchschlagskräftig ist (siehe obiges Beispiel). Zum anderen reflektiert beispielsweise die aktuelle Struktur des GEAS die Verhandlungsmacht zentral-europäischer Staaten, indem Mitgliedstaaten mit (südlichen) EU-Außengrenzen systematisch aufgrund ihrer geografischen Lage und fehlender Verhandlungsmacht benachteiligt werden.

2.2.2) Einflussfaktoren zwischenstaatlicher Verhandlungen

Sind die zuvor genannten Annahmen erfüllt, wovon ausgegangen wird, so tendieren die Verhandlungsergebnisse dazu, drei verschiedene Faktoren unterschiedlich stark zu reflektieren. Folgend werden jene Faktoren kurz erläutert.

Hinsichtlich des ersten Einflussfaktors handelt es sich um sogenannte „Unilateral Alternatives“. Dieser liegt vor, wenn ein Staat über die Option einer erfolgreichen unilateralen Alternative zur zwischenstaatlichen Kooperation verfügt. Er kann mit einem Veto drohen und verfügt damit über erhebliches Verhandlungsgewicht, welches beispielsweise entweder eingesetzt werden kann, um eine zwischenstaatliche Kooperation direkt zu verhindern oder, um diese primär den eigenen Präferenzen anpassen zu können. Dies bedeutet im Umkehrschluss auch, dass Staaten, welche am stärksten von einer erfolgreichen Kooperation profitieren, auch am meisten dafür bieten müssen (vgl. Moravcsik 1998, S. 63f.).

Der zweite Faktor nennt sich „Coalitional Alternatives“. Dieser beinhaltet die Kooperation eines Teils der Verhandlungspartner zur Begegnung der jeweiligen Herausforderung. Diese Situation führt dazu, dass der kooperationsunwillige Staat nicht nur den Wert einer Einigung gegen seine unilaterale Lösung aufwiegen muss, sondern darüber hinaus auch gegenüber einer alternativen Koalition, der noch andere Staaten beitreten können, wodurch die Gefahr eines Ausschlusses droht. Die Folgen eines Ausschlusses müssen aber nicht immer negativ sein (vgl. Moravcsik 1998, S. 64f.).

Der dritte Faktor wird mit „Issue Linkages“ beschrieben. Dieser sieht vor, dass mehrere (Problem-)Bereiche in einem Verhandlungspaket zusammengefasst werden. Insgesamt soll auf diese Weise die Zurückhaltung der Präferenzen in einem Bereich durch die Gewährleistung der Berücksichtigung der Präferenzen in einem anderen Bereich ausgeglichen werden. Finanzielle Ausgleichszahlungen können ebenfalls Bestandteil dieser Verhandlungspakete sein (vgl. Moravcsik 1998, S. 65f.). In Bereichen, welche von intensiven nationalen Präferenzen geprägt sind, können Verhandlungspakete ihre kooperationsstiftende Wirkung verlieren (vgl. Moravcsik 1993, S. 507; Moravcsik 1998, 65).

2.3) Institutional Choice

Sollte es zu einer zwischenstaatlichen Einigung kommen, stellt sich nun die Frage, wann und warum Nationalstaaten überhaupt Kompetenzen an internationale Institutionen abgeben oder dort bündeln.

Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen supranationalen Institutionen und dem Intergouvernementalismus postuliert Moravcsik (1993, S. 507): „Strong supranational institutions are often seen as the antithesis of intergouvernementalism. Wrongly so“. Um die Bündelung von

Kompetenzen beziehungsweise die Delegation dieser seitens der Nationalstaaten hin zu einer supranationalen Institution erklären zu können, greift Moravcsik auf drei Annahmen zurück, von denen eine „the desire for more credible commitments“ (Moravcsik 1998, S. 68) als zentralen Erklärungsfaktor darstellt und als am aussagekräftigsten identifiziert wird (vgl. Moravcsik 1998, S. 76). Dieser Annahme zufolge ist es das Ziel der Staaten, zukünftige Legislativprozesse aus der unilateralen Kontrolle der einzelnen Staaten zu entfernen, indem man Kompetenzen bündelt und/oder delegiert. Auf diese Weise wird Vertrauen zwischen den Staaten geschaffen, indem alle zusagen, an gemeinsamen Beschlüssen und Regeln zu arbeiten und sich an diese zu halten, auch gegen den Widerstand potenzieller inländischer Opposition. Im Hinblick auf die Ungewissheit der Zukunft wird so eine stabile Basis für das gegenseitige Vertrauen geschaffen (vgl. Moravcsik 1998, S. 73f.). Daraus kann geschlossen werden, dass nur jene Politikbereiche auf die supranationale Ebene transferiert werden, bei denen sich die Mitgliedstaaten durch eine überstaatliche Kontrolle und reglementierte Zusammenarbeit Vorteile erhoffen. Durch eine Bündelung/Delegation von nationalstaatlichen Kompetenzen auf der/die supranationale/n Ebene wird die Handlungsfähigkeit des Staatenverbundes gesteigert. Im Gegenzug kann diese aber auch beschränkt bleiben/werden, sollten sich die Nationalstaaten nicht auf gemeinsame Kompromisse (primär-/sekundärrechtlich) einigen können.

Die Handlungsfähigkeit der EU lässt sich schließlich beurteilen, indem untersucht wird, inwiefern Nationalstaaten bereit sind, vor dem Hintergrund nationaler Präferenzen und zwischenstaatlicher Verhandlungen, durch die EU vermittelte, europäische Policy-Lösungen (welche sich im Rahmen der ihr zugestandenen Kompetenzen bewegen) mittels einer zwischenstaatlichen Einigung zu akzeptieren und umzusetzen. Verweigern sich diese, ist die Handlungsfähigkeit der EU als eingeschränkt zu bewerten.

3) National Preference Formation

Im folgenden Kapitel werden die nationalen Präferenzen der Mitgliedstaaten Deutschland, Italien und Ungarn hinsichtlich des Themas Asyl- und Migration ermittelt. Durch die Auswahl dieser Staaten sollen drei verschiedene „Gruppierungen“ von Mitgliedstaaten vertreten sein, die nicht zwingend die gleichen Interessen verfolgen, sich aber in vergleichbaren Situationen befinden. Deutschland befindet sich, vor allem vergleichbar mit den Staaten Schweden, Frankreich, den Niederlanden und Österreich, in der Situation, für einen Großteil der Flüchtenden das Wunschziel der Flucht darzustellen (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2018).

Italien befindet sich, ähnlich wie Spanien, aber vor allem wie Griechenland, an einer Außengrenze der EU und damit in der Position eines Ersteinreise-/Transitstaats, wodurch es mehr oder weniger allein zur Registrierung sowie gegebenenfalls zur Unterbringung von Geflüchteten verantwortlich ist. Ungarn ist für seine konsequente Ablehnung hinsichtlich der Aufnahme von Flüchtlingen bekannt und ist in dieser Hinsicht vergleichbar mit weiteren zentral-osteuropäischen Staaten, vor allem die der Visegrád-Gruppe, welche neben Ungarn noch aus Polen, Tschechien und der Slowakei besteht. Diese Staaten nehmen, wenn überhaupt, kaum Flüchtlinge auf (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2018). Durch die Auswahl dieser drei Staaten sollen somit grob drei übergeordnete, verschiedene Interessensausrichtungen innerhalb der EU vertreten sein.

Im Hinblick auf die Ermittlung der nationalen Präferenzen ist zu beachten, dass hierbei nicht die Staaten an sich als Akteure betrachtet werden, sondern deren jeweilige Regierungen. Diese vertreten gemäß der liberalen Theorie der nationalen Präferenzbildung Partikularinteressen ihrer Gesellschaften. Um die sich national durchgesetzten Präferenzen im Hinblick auf Asyl- und Migration bestimmen zu können, wird angenommen, dass der Bürger seine spezifische Präferenz durch die Wahl einer bestimmten Partei vermittelt. Besitzt für ihn das Thema Asyl und Migration große Relevanz, wird er jene Partei wählen, welche seine Vorstellungen am adäquatesten vertritt. So wird im Rahmen dieses Kapitels in einem ersten Schritt die Relevanz des Themas Asyl und Migration in der Bevölkerung zum Zeitpunkt der Parlamentswahlen zur aktuellen Regierung erörtert. Daraufhin werden die von den Regierungsparteien erreichten Wahlergebnisse sowie deren policy-spezifische Positionierungen im Wahlkampf dargestellt. Anschließend wird der offiziell vertretene Standpunkt der Regierung aufgegriffen. Hiermit soll eine Abbildung der, auf den Interessen in den Gesellschaften basierenden, Präferenzen der Regierungen ermöglicht werden.

3.1) Länderprofil Deutschland

Die aktuelle Regierung der Bundesrepublik Deutschland besteht aus einer Koalition zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU), ihrer regionalen Schwesterpartei der Christlich Sozialen Union Deutschlands (CSU) sowie der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD). Die Regierung ist aus den Parlamentswahlen vom 24. September 2017 hervorgegangen und hat ihre Arbeit am 14. März 2018 begonnen.

3.1.1) Die Relevanz des Themas Asyl und Migration in der Gesellschaft

Eine von forsa durchgeführte und im Stern veröffentlichte Umfrage aus dem Februar 2017 kam zu dem Ergebnis, dass mit 37% die relative Mehrheit das Thema „Flüchtlingszuzug“ für im Wahlkampf am relevantesten hielt (vgl. Stern 2017). Zu einem ähnlichen Ergebnis kam eine Umfrage von infratest dimap, welche im Juli 2017 durchgeführt wurde. Ihr zufolge vertraten zum damaligen Zeitpunkt 44% der befragten Personen die Meinung, dass das Thema „Flüchtlinge / Einwanderung / Asylpolitik“ und die damit einhergehenden Herausforderungen das wichtigste politische Problem in Deutschland darstellt. Damit handelte es sich um einen Anstieg von 39% im Vergleich zur letzten Umfrage aus dem Jahr 2013 (vgl. infratest dimap 2017, S. 4). Eine weitere Umfrage aus dem Herbst 2017 zeigt, dass 40% der in Deutschland befragten Personen das Thema „Einwanderung“ mit Abstand für das wichtigste Problem hielten, dem das Land gegenübersteht, währenddessen sogar 47% die Meinung vertraten, dass es sich um das größte Problem handelt, mit welchem sich die EU gerade befassen muss (vgl. Eurobarometer 2017b, S. 8ff.). Darüber hinaus legt eine Eurobarometer-Umfrage aus dem März 2017 dar, dass sich 73% der deutschen Befragten eine stärkere Intervention der EU hinsichtlich des Themas „Einwanderung“ wünschten (vgl. Eurobarometer 2017a, S. 2). Daraus wird ersichtlich, dass ein Großteil der Befragten sowohl die Kompetenz als auch die Verantwortung zur Lösung des Problems bei der EU sahen und somit indirekt erwartet haben, dass die von ihnen gewählte Regierung an dieser gemeinsamen Lösung mitwirkt.

Es lässt sich zusammenfassen, dass das Thema „Asyl und Migration“ in der deutschen Gesellschaft im Jahr der Bundestagswahl 2017 von sehr großer Relevanz war. So kann die Annahme aufgestellt werden, dass die politische Ausrichtung der Parteien mit den stärksten Wahlergebnissen im Allgemeinen auch die Präferenzen der relativen Mehrheit der Gesellschaft hinsichtlich jenes Themas widerspiegelt. Bei diesen Parteien handelte es sich um die Union aus CDU und CSU sowie die SPD, welche 33% beziehungsweise 20,5% der Stimmen erhalten haben (vgl. Der Bundeswahlleiter 2017) und letztlich auch seit März 2018 die Regierung stellen.

3.1.2) Die themenspezifische Ausrichtung der Regierungsparteien

Im Folgenden wird auf die politische Ausrichtung der bei beiden deutschen Regierungsparteien hinsichtlich des Themas Asyl und Migration eingegangen. Hierzu wird sich zum einen auf die jeweiligen Wahlprogramme und zum anderen auf den Koalitionsvertrag bezogen. Insgesamt

wird daraus der themenspezifische Standpunkt der deutschen Bundesregierung, mit dem sie die Präferenzen eines Teils der Gesellschaft vertritt, abgeleitet. Dieser wird in der Analyse der Verhandlungen über die Reformpakete der EU-Kommission nochmal aufgegriffen.

In dem Wahlprogramm der CDU/CSU lässt sich hinsichtlich des GEAS lediglich die allgemeine Forderung finden, den Aufbau des Systems zu vollenden (vgl. Regierungsprogramm CDU/CSU 2017, S. 56). Das Programm der SPD wird hingegen etwas konkreter, indem unter anderem eine solidarische Verteilung der Flüchtlinge, eine einheitliche Entscheidungspraxis sowie die (finanzielle) Unterstützung für Aufnahmestaaten gefordert wird (vgl. Regierungsprogramm SPD 2017, S. 74ff.). Diese Standpunkte münden im gemeinsamen Koalitionsvertrag, welcher ein gemeinsames europäisches Asylsystem sowie die Reform des Dublin-Verfahren befürwortet. Darüber hinaus wird für einen fairen Verteilmechanismus für Schutzbedürftige, das Beibehalten der Zuständigkeit des Ersteinreise-Staats, die Verhinderung von Sekundärmigration sowie die Harmonisierung der Asylverfahren und Aufnahmebedingungen plädiert. Insgesamt sollen weiterhin die Inhalte der Genfer Flüchtlingskonvention sowie weiterer internationaler Schutzbestimmungen beachtet und umgesetzt werden (vgl. Koalitionsvertrag CDU/CSU, SPD 2018, S. 103f.). Die Zustimmung zu dieser, zwar defensiven aber im Vergleich zu anderen Staaten nicht pauschal flüchtlingsfeindlichen, Positionierung spiegelte sich in der Gesellschaft auch im Ausmaß des zivilgesellschaftlichen Engagements im Hinblick auf die Unterstützung von Geflüchteten wider (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2016).

3.2) Länderprofil Italien

Die Regierung Italiens bestand zum in dieser Arbeit berücksichtigten Zeitraum aus einer Koalition der Parteien Lega und MoVimento 5 Stelle. Mittlerweile wurde diese Regierung durch eine Koalition zwischen der Partito Democratico und MoVimento 5 Stelle abgelöst, nachdem der Lega-Chef und ehemalige Innenminister Matteo Salvini einen Regierungsbruch herbeigeführt hatte. Da im Rahmen dieser Arbeit lediglich die bisherigen Verhandlungen untersucht werden und eine Prognose nicht im Vordergrund steht, werden die aktuellen Entwicklungen in Italien für diesen Schritt ausgeklammert. Die damalige Regierung ist aus den Parlamentswahlen am 04. März 2018 hervorgegangen und hat ihre Arbeit am 01. Juni 2018 aufgenommen.

3.2.1) Die Relevanz des Themas Asyl und Migration in der Gesellschaft

Eine im März 2018 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage gelang zu dem Ergebnis, dass das Thema „Immigration“ von 35% der Befragten als das größte Problem angesehen wurde, dem das Land gegenübersteht. Damit lag es auf Platz zwei hinter „Arbeitslosigkeit“ (48%) (vgl. Eurobarometer 2018a, S. 12). Im Hinblick auf die europäische Ebene sahen wiederum 41% „Immigration“ als größtes Problem und verdrängten damit „Arbeitslosigkeit“ mit 28% auf Platz zwei (vgl. Eurobarometer 2018a, S. 7). Wie eine weitere Eurobarometer-Umfrage zeigt, blieben die Ergebnisse auch im Herbst des Jahres konstant. So sahen weiterhin auf dem zweiten Platz 32% „Einwanderung“ als größtes Problem auf nationaler Ebene (49% für „Arbeitslosigkeit“) (vgl. Eurobarometer 2018b, S. 20), währenddessen es 41% für das größte Problem auf europäischer Ebene erachteten (vgl. Eurobarometer 2018b, S. 15). Daraus wird ersichtlich, dass das Thema Migration zwar im Inland als ein Problem angesehen wurde, es jedoch eine größere Anzahl an Befragten eher als ein Problem der EU ansah und dementsprechend auch dort die Lösungskompetenz verortet sah.

Zusammenfassend lässt sich darlegen, dass das Thema Asyl und Migration in Italien als großes Problem angesehen wurde, auf nationaler Ebene jedoch erst an zweiter Stelle nach der Arbeitslosigkeit. Hinsichtlich der europäischen Ebene wurde es von den Befragten wiederum als das wichtigste Problem erachtet, was auf die Erwartung schließen lässt, dass diese Herausforderung zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene begegnet werden soll. Im Hinblick auf die Parlamentswahlen erwarteten die Italiener die relativ höchste Lösungskompetenz ihrer Probleme von dem mitte-rechts Parteienbündnis, bestehend aus Lega, Forza Italia, Fratelli D’Italia con Giorgia Meloni und Noi con l’Italia – UDC, welches 37% der Stimmen auf sich vereinen konnte. An zweiter Stelle folgte mit 32,68% MoVimento 5 Stelle (vgl. Governo italiano 2018). Diese beiden Parteien(-bündnisse) sind letztlich auch die Regierungskoalition eingegangen.

3.2.2) Die themenspezifische Ausrichtung der Regierungsparteien

Die Migrationspolitik spielt in den Wahlprogrammen beider Koalitionspartner eine zentrale Rolle. Dies lässt sich auf die große Verantwortung Italiens als Mitgliedstaat mit EU-Außengrenze und das Volumen der zentralen Mittelmeerroute zurückführen. Das mitte-rechts Bündnis fordert so unter anderem mehr Solidarität, die erfolgreiche Umsetzung eines Quotensystems

zur Verteilung von Flüchtlingen auf alle Mitgliedstaaten, eine Reform der Dublin-Verordnung und plädiert für die Schaffung einer *gemeinsamen* europäischen Asylpolitik (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung Italien 2018a, S. 1f.). Die MoVimento 5 Stelle verfolgt themenspezifisch vergleichbare Interessen. So fordert sie ebenfalls die Reform der Dublin-Verordnung, einen Quotenmechanismus zur Verteilung der Lasten auf alle Mitgliedstaaten sowie eine starke Sanktionierung der Staaten, welche sich der Aufnahme von Flüchtlingen widersetzen (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung Italien, 2018b, S. 1). Beide Lager stehen der Migration ausgesprochen kritisch gegenüber, da Italien mit dieser Herausforderung allein gelassen wurde/wird und sie für nationale Probleme mitverantwortlich gemacht wird. Das führte unter anderem dazu, dass die italienische Regierung ihre Häfen für Seenotrettungsschiffe sperren und Geldstrafen verhängen ließ (vgl. Tagesschau 2019a). Diese Positionierungen münden im Regierungsprogramm, welches unter anderem vor einem Zusammenbruch des Schengen-Systems infolge des fehlschlagenden Migrationsmanagement warnt. Darüber hinaus wird die Überarbeitung des Dublin-Systems gefordert, sodass eine faire und solidarische Verteilung von Geflüchteten in der EU ermöglicht wird. Dies könnte, basierend auf objektiven Daten, mithilfe eines automatischen Verteilungsmechanismus passieren. Des Weiteren wird für sichere und vor allem schnelle Entscheidungen hinsichtlich des Flüchtlingsstatus plädiert (vgl. Contratto Governo 2018, S. 26).

3.3) Länderprofil Ungarn

Die derzeitige Regierung Ungarns besteht aus einer Koalition zwischen der Fidesz-MPSZ (Fidesz) und der Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP). Sie ist aus den Parlamentswahlen vom 08. April 2018 hervorgegangen und befindet sich seit dem 18. Mai 2018 im Amt.

3.3.1) Die Relevanz des Themas Asyl und Migration in der Gesellschaft

Eine Eurobarometer-Umfrage aus dem Frühjahr 2018 hat ergeben, dass in Ungarn auf der nationalen Ebene mit 46% der abgegebenen Stimmen das größte Problem bei „Gesundheit und soziale Sicherung“ gesehen wurde. Auf dem zweiten Platz folgte „Immigration“ mit 24% der abgegebenen Stimmen (vgl. Eurobarometer 2018a, S. 12). Dem gegenüber lag dieses Thema im Hinblick auf europäische Probleme mit 56% der Stimmen unangefochten auf Platz eins (vgl. Eurobarometer 2018a, S. 7). Eine vergleichbare Tendenz lässt sich auch im Herbst 2018 feststellen. Hier lag „Immigration“ mit 21% der Stimmen sogar nur noch auf dem dritten Platz

hinter „Steigende Preise / Inflation / Lebenserhaltungskosten“ (29%) und „Gesundheit und soziale Sicherung“ (40%) (vgl. Eurobarometer 2018b, S. 20). „Einwanderung“ als europäisches Problem lag jedoch mit 54% wieder mit Abstand auf Platz eins der genannten Probleme (vgl. Eurobarometer 2018b, S. 15). Daraus wird ersichtlich, dass die ungarische Bevölkerung auf der nationalen Ebene Einwanderung kaum als Problem wahrnimmt, jedenfalls nicht derart stark, wie es hinsichtlich der europäischen Ebene empfunden wird. Diese Diskrepanz ist auf den harten Kurs der Regierung zurückzuführen, der dazu beigetragen hat, dass Ungarn bisher nahezu keine Flüchtlinge aufgenommen hat, währenddessen andere Staaten die Lasten unter sich aufteilen mussten. Das kann als Befürwortung des Kurses der ungarischen Regierung gewertet werden, welche scheinbar die dominanten Präferenzen der Gesellschaft angemessen vertritt. Diesbezüglich weist der Bertelsmann Transformation Index darauf hin, dass die ungarische Bevölkerung negative Einstellungen gegenüber spezifischen ethnischen Gruppen und Ausländern hat. So würden 78% der Befragten es ablehnen, einen Migranten in der Nachbarschaft wohnen zu lassen. Allgemein sei der Widerstand vor allem gegen arabische (71%) und afrikanische Migranten (60%) sehr ausgeprägt (vgl. Bertelsmann Transformation Index 2018, S. 27f.).

Es lässt sich zusammenfassen, dass die ungarische Bevölkerung „Einwanderung“ weniger als ein nationales Problem ansieht, was auf die strikte Ablehnung der Aufnahme von Flüchtlingen seitens der Regierung zurückzuführen ist, es jedoch dafür eine große Mehrheit als Problem der EU ansieht. Die Vermutung, dass sich in den Umfrageergebnissen die Zufriedenheit mit der ungarischen Regierung widerspiegelt, wird durch die Wahlergebnisse der Parlamentswahl untermauert. So konnte das Regierungsbündnis Fidesz/KDNP 49,27% der Wählerstimmen auf sich vereinigen und damit die Regierung fortführen (vgl. Konrad Adenauer Stiftung Ungarn 2018b, S. 1). Es gilt an dieser Stelle jedoch anzumerken, dass es sich in Ungarn zwar um freie, aber keineswegs um faire Wahlen handelt. Dies ist auf Änderungen des Wahlsystems durch die Regierungsparteien sowie auf deren starken politischen Einfluss auf die Medienlandschaft zurückzuführen (vgl. Bertelsmann Transformation Index 2018, S. 7f.; Konrad Adenauer Stiftung Ungarn 2018b, S. 4).

3.3.2) Die themenspezifische Ausrichtung der Regierungsparteien

Die Migrationspolitik stellte das zentrale Thema des Wahlkampfes seitens der Regierungsparteien dar, sodass eine „monothematische“ Wahlkampagne betrieben worden ist, in der sich Fidesz/KDNP vor dem Hintergrund vermeintlich vieler ausländischer Gefahren als alleiniger

Verteidiger der ungarischen Souveränität und Identität inszenierte. Diese Gefahren seien einerseits die EU, der ungarisch stämmige US-Finanzinvestor George Soros sowie internationale (nichtregierungs-)Organisationen, dessen Ziel es sei, Europa und Ungarn mit muslimischen Flüchtlingen zu besiedeln (vgl. Mercator Forum Migration und Demokratie 2018, S. 9f.). Die Positionierung der Regierung gegenüber Verteilungsquoten von Flüchtlingen innerhalb der EU lässt sich an einem Fall exemplarisch darlegen. So hat der Rat der EU am 22. September 2015 entschieden, 120.000 Flüchtlinge in der EU umzuverteilen, um somit die besonders betroffenen Staaten Italien und Griechenland zu entlasten (vgl. Rat der Europäischen Union 2015). Seit jeher weigert sich unter anderem Ungarn, einen minimalen Teil der Flüchtlinge aufzunehmen und wurde unter anderem aufgrund von Verletzungen des EU-Rechts im Hinblick auf Asyl von der EU-Kommission verklagt (vgl. Europäische Kommission 2018). Vor dem Hintergrund der Verhandlungen über die Reform der Dublin-Reform (siehe Kapitel 4.1.1) veröffentlichte die ungarische Regierung zudem eine Stellungnahme, welche ihren Widerstand gegen verpflichtende Verteilungsquoten bekräftigte (vgl. Hungarian Government 2018). Es lässt sich deutlich erkennen, dass die ungarische Regierung jeglichen Versuch der EU, andere Mitgliedstaaten als die der Ersteinreise hinsichtlich der Registrierung und Unterbringung von Flüchtlingen zu verpflichten, erbittert abwehrt und sich für seine Asylpolitik auch vor dem Europäischen Gerichtshof verklagen lässt. Darüber hinaus werden Anstrengungen unternommen, die Arbeit von internationalen Nichtregierungsorganisationen und sonstigen Hilfsorganisationen soweit wie möglich zu behindern (vgl. Mercator Forum Migration und Demokratie 2018, S. 9). Man kann annehmen, dass dies ferner für alle Bestrebungen gilt, welche die Souveränität Ungarns sowie seine „christliche Kultur“ auch nur im Geringsten beeinträchtigen könnten. Dieser Kurs scheint, auch wenn der Diskurs durch die nationalen Medien stark verzerrt wird, von einem Großteil der Bevölkerung befürwortet zu werden.

3.4) Zwischenfazit

Um die Positionierungen der vorgestellten Regierungen hinsichtlich der Asyl- und Migrationspolitik der EU zusammenzufassen, lässt sich beobachten, dass Deutschland und Italien durchaus einen alle betreffenden, quotenbasierten Verteilungsmechanismus befürworten und sich im Rahmen dessen auch für eine Reform der Dublin-Verordnung, wenn auch mit unterschiedlichen Methoden, aussprechen. Ungarn hingegen lehnt jegliche Ambitionen seitens der EU, aber auch von internationalen Hilfsorganisationen ausgehend, vehement ab, sobald es die nationale Souveränität und Identität auch nur im kleinsten Maße beeinträchtigt sieht. Es ist daher zu erwarten,

dass hinsichtlich der ausgewählten Staaten Ungarn am ehesten dazu neigt, eine Reform des GEAS zu blockieren.

4) Interstate Bargaining

Das folgende Kapitel stellt die zweite Stufe der Analyse im Rahmen des „Rationalist Framework of International Cooperation“ nach Moravcsik dar. Es widmet sich der Analyse der zwischenstaatlichen Verhandlungen über die Vorschläge zur Reform des GEAS. Hierzu wird in einem ersten Schritt der Verhandlungsgegenstand dargestellt. Anschließend werden die, von den Regierungen der Beispielstaaten vertretenen, nationalen Präferenzen aufgegriffen und vor deren Hintergrund die bisherigen Verhandlungen über die Reform des GEAS im Hinblick auf die dominanten Einflussfaktoren analysiert.

4.1) Der Verhandlungsgegenstand: Die Reform des GEAS

Um einen potenziellen Zusammenbruch des GEAS in Zukunft verhindern zu können, hat die EU-Kommission im Jahr 2016 damit begonnen, Reformvorschläge vorzulegen. Diese basieren auf strategischen Prioritäten, welche durch den Europäischen Rat vorgegeben worden sind und sollen nun mittels des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Rechtsverbindlichkeit erhalten. Das erste Reformpaket wurde am 04. Mai 2016 von der EU-Kommission vorgelegt und enthält eine Überarbeitung der Dublin- und Eurodac-Verordnung sowie eine Neuausrichtung des EASO (vgl. European Commission 2016a). Das zweite Reform-Paket folgte zwei Monate später am 13. Juli 2016 und beinhaltete Vorschläge zur Umwandlung der bestehenden Qualifikations- und Asylverfahrensrichtlinien in Verordnungen sowie eine Neuauflage der Aufnahmerichtlinie (vgl. European Commission 2016b).

Im folgenden Kapitel werden die Reformpakete dargestellt, indem die zentralen Änderungen erläutert und hinsichtlich ihres Einflusses auf die Souveränität der Mitgliedstaaten bewertet werden. Anschließend wird der aktuelle Verhandlungsstand aufgegriffen.

4.1.1) Die Reform der Dublin-Verordnung[8]

Die EU-Kommission hat anerkannt, dass das Dublin-System keine langfristige Stabilität garantieren kann, da sich der Großteil der Asylanträge auf einige wenige Mitgliedstaaten konzentriert. Neben der Verkürzung von Zeitfristen und einer strengeren Auslegung der Aufenthaltsregeln für Asylsuchende strebt sie in ihrem Vorschlag vor allem die Einführung eines „Fairness-Mechanismus“ an. Das grundlegende Prinzip des Dublin-Systems soll dabei jedoch bestehen bleiben. So ist unter anderem weiterhin der Mitgliedstaat, dessen Hoheitsgebiet als erstes von einem Asylbewerber betreten worden ist, für die Bearbeitung des Asylantrags sowie für die Unterbringung zuständig. Der neu einzuführende Mechanismus errechnet für jeden Mitgliedstaat einen Verteilungsschlüssel, basierend auf der Bevölkerungsgröße und dem Bruttoinlandsprodukt, welcher anzeigt, wie viel Asylanträge jeder Staat bearbeiten müsste, wenn diese proportional zum errechneten Schlüssel in der EU verteilt werden würden. Daraufhin werden die theoretisch ermittelten Werte mit den tatsächlichen Werten verglichen. Übersteigt der Anteil der Asylanträge in einem Staat 150% des errechneten Anteils, sollen alle Neuankömmlinge, welche diese Grenze überschreiten, auf übrige EU-Staaten verteilt werden. Sollten sich Mitgliedstaaten der Aufnahme von Asylsuchenden verweigern, sollen sie zu Solidaritätszahlungen von 250.000 Euro pro abgelehnte Person verpflichtet werden. Die so entstehenden finanziellen Mittel würden dem letztlich aufnehmenden Staat zufließen. Sobald die Auslastungsquote unter 150% sinkt, wird der Mechanismus wieder ausgesetzt. Damit wird beabsichtigt, die transparente und schnelle Zuordnung von Zuständigkeiten beizubehalten, aber gleichzeitig besonders betroffene Staaten zu entlasten (vgl. European Commission 2016c).

Doch welche neuen Verpflichtungen ergeben sich daraus? Zum einen bleiben die ursprünglichen Zuständigkeiten bestehen, da es sich im Kern immer noch um das Prinzip der Zuständigkeit des Ersteinreise-Staates handelt. Erst ab einer Auslastung von *150%* würden andere Mitgliedstaaten durch den neu einzuführenden „Fairness-Mechanismus“ neue Zuständigkeiten erhalten. An dieser Stelle ergeben sich neue Verpflichtungen, indem die Mitglieder der EU dazu angehalten werden, so lange Asylsuchende aus einem überlasteten Staat aufzunehmen, bis dessen Auslastungsquote unter 150% sinkt. Auch wenn es sich hierbei nicht um einen derart radikalen Eingriff in die Souveränität der Mitgliedstaaten handelt, wie wenn die Reform eine proaktive Umverteilung aller Geflüchteten bewirken würde, so hat dieser Vorschlag doch

[8] Https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/COM-2016-270-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF.

empfindliche Einschnitte in die nationalstaatliche Souveränität zur Folge. Das betrifft auch die Möglichkeit von Solidaritätszahlungen infolge einer Weigerung der Aufnahme.

Zum aktuellen Zeitpunkt konnte sich der Rat der EU[9] nicht auf einen Standpunkt einigen. Der Kern der divergierenden Meinungen bezieht sich unter anderem auf die Einführung des „Fariness-Mechanismus“, was sich beispielsweise durch die energische Blockadehaltung Ungarns zeigt (vgl. European Parliamentary Research Service 2019, S. 10f.). In Kapitel 4.2 wird konkreter auf den Inhalt der Diskussionen über die Reform des Dublin-Systems eingegangen werden. Das EP konnte sich im November 2017 auf eine gemeinsame Verhandlungsposition festlegen (vgl. European Parliament 2019b, S. 1f.).

4.1.2) Die Reform der Eurodac-Verordnung[10]

Zur angemessenen Flankierung des zu reformierenden Dublin-Systems soll ebenfalls die Eurodac-Verordnung überarbeitet werden. Die damit einhergehenden zentralen Änderungen werden folgend kurz aufgegriffen. Ist man laut der aktuellen Fassung der Eurodac-Verordnung (aus dem Jahr 2013) erst bei Antragstellung auf Asyl zur Abgabe von Fingerabdrücken verpflichtet, soll diese Verpflichtung mit der neuen Eurodac-Verordnung für alle Personen gelten, welche sich unrechtmäßig in dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten. Somit soll die Entstehung von Sekundärmigration, wie es sie zum Höhepunkt der „Flüchtlingskrise“ in den Jahren 2015 und 2016 gab, verhindert werden, indem ausnahmslos der Staat der Ersteinreise identifizierbar ist. Zusätzlich soll das Mindestalter für die Abnahme von Fingerabdrücken von 14 auf sechs Jahre herabgesetzt werden und allgemein mehr Daten erhoben werden. Dazu gehören ein Gesichtsbild und alphanumerische persönliche Daten. Während Strafermittlungsbehörden und Europol weiterhin Zugang zu den erhobenen Daten haben, sollen diese mit der Reform in beschränkter Weise auch für Drittstaaten zugänglich gemacht werden, um die Identifizierung und Rückführung von Drittstaatsangehörigen zu erleichtern (vgl. European Parliamentary Research Service 2017a, S. 6f.).

Im Hinblick auf die antizipierten Folgen dieser Reform handelt es sich vor allem um einen Kompetenzgewinn der europäischen, aber auch nationalstaatlichen Behörden, welche durch die

[9] Im Rahmen dieser Arbeit wird nicht zwischen dem Rat der EU, dem Ausschuss ständiger Vertreter sowie den untergeordneten Beratungsgruppen unterschieden.
[10] Https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-272-DE-F1-1.PDF.

breiter aufgestellten Befugnisse präzisere Identifikationen und Rückverfolgungen vornehmen können.

Seit September 2017 finden hinsichtlich der Reform der Eurodac-Verordnung unter Moderation der EU-Kommission informelle Trilog-Verhandlungen zwischen dem Rat der EU und dem EP statt. Eine endgültige Einigung beider Organe wird unter anderem wegen des stockenden Fortschritts der Dublin-Reform verhindert (vgl. European Parliament 2019c, S. 2f.).

4.1.3) Die Reform des Unterstützungsbüros für Asylfragen[11]

Während das EASO bisher nur eine rein unterstützende und koordinierende Rolle eingenommen hatte, soll es in Zukunft das operative Zentrum des reformierten GEAS einnehmen und in European Union Asylum Agency (EUAA) umbenannt werden. Als allgemeine Grundlage soll das Verhältnis zwischen dem EUAA und den Mitgliedstaaten zu einer verpflichtenden Kooperation geändert werden. Bisher bestand die Kooperation zwischen den beiden Parteien auf freiwilliger Basis. In Verbindung mit dem Fairness-Mechanismus soll es zukünftig der EUAA obliegen, diesen zu betreiben, indem die notwendigen Informationen zusammengeführt, ausgewertet und die Ergebnisse sowie die sich daraus ergebenden Handlungsweisungen an entsprechende Staaten übermittelt werden. Darüber hinaus soll sie in der Lage sein, für die Mitgliedstaaten verpflichtende „Best-Practice-Guidelines“ zu erstellen, operative sowie technische Aufgaben zu übernehmen und somit unter anderem auch die, durch die Reform der Eurodac-Verordnung zu ermöglichende, erweiterte Informationsabfrage bei Asylsuchenden umzusetzen (vgl. European Parliamentary Research Service 2017b, S. 6f.).

In erster Linie ergeben sich hieraus keine neuen Verpflichtungen oder Kompetenzen für die Mitgliedstaaten. Auf langfristige Sicht wird es jedoch dazu kommen, sollte die Reform in ihrer jetzigen Fassung umgesetzt werden, dass die Nationalstaaten dazu angehalten werden, Weisungen des EUAA entgegenzunehmen und umzusetzen. An dieser Stelle würde die nationale Souveränität hinsichtlich der autonomen Durchführung von Asylverfahren eingeschränkt werden.

Im Dezember 2017 hat der Rat der EU ein zuvor mit dem EP verhandeltes Abkommen angenommen. Es handelt sich jedoch um eine eingeschränkte Einigung, da es innerhalb dieser

[11] Http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0271/COM_COM(2016)0271_EN.pdf.

Reform Bezugspunkte zu anderen Reformpaketen gibt, dessen endgültige Fassungen beziehungsweise Zustimmungen noch erfolgen müssen (vgl. European Parliament 2019d, S. 1f.).

4.1.4) Die Reform der Qualifikationsrichtlinie[12]

Die Reform, welche eine Änderung der Qualifikationsrichtlinie hin zu einer Verordnung vorsieht, beabsichtigt primär eine bessere Harmonisierung der Zugangsbedingungen zu Asyl und subsidiären Schutz. Wurde den Mitgliedstaaten im Rahmen der Richtlinie noch ein gewisser Handlungs- und Interpretationsspielraum zur Umsetzung der zu erreichenden Ziele gewährt, würde eine Verordnung dies verhindern, da sie direkt und unmittelbar gilt und ihr Inhalt nicht durch einen sekundären Legislatur-Prozess seitens der Nationalstaaten verwässert werden kann. Somit soll es möglich werden, die Anerkennungsraten in allen Mitgliedstaaten anzugleichen, sodass Anreize zur Sekundär-Migration innerhalb der EU verhindert werden können. Darüber hinaus soll unter anderem die Wartefrist (von fünf Jahren) für den Erhalt eines langfristigen Aufenthaltsstatus immer dann neu beginnen, sobald sich die entsprechende Person ohne legalen Aufenthaltstitel in einem anderen Mitgliedstaat aufhält. Ferner sollen die Nationalstaaten dazu verpflichtet werden, zu prüfen, ob dem Antragsteller innerstaatliche Fluchtalternativen zur Verfügung standen und somit eine Flucht in die EU nicht zwingend notwendig gewesen wäre. Analysen sowie Beurteilungen hinsichtlich der Situation in den Herkunftsstaaten sollen die Mitgliedstaaten verpflichtend über die EUAA beziehen. Auf Grundlage dieser Informationen soll auch eine regelmäßige Prüfung der Legitimität eines Aufenthaltstitels sowie gegebenenfalls die Entscheidung über eine Rückführung getroffen werden (vgl. Bendel 2017, S. 32; European Commission 2016d).

Neben der Verpflichtung des Bezugs und der Berücksichtigung von Beurteilungen der EUAA bekommen die nationalstaatlichen Behörden ein strengeres Regelwerk für die Handhabung von Geflüchteten in die Hand. Da diese weiterhin für die letztliche Bearbeitung der Anträge zuständig sein werden, wird an dieser Stelle ihr Spielraum nur leicht eingeschränkt.

Im September 2017 begannen die interinstitutionellen Verhandlungen und kamen im Juni 2018 zu einem provisorischen Ergebnis, das jedoch nicht endgültig im Rat der EU angenommen

[12] Https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6d976705-4a95-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF.

werden konnte. Seither werden die Verhandlungen fortgesetzt (vgl. European Parliament 2019e, S. 2).

4.1.5) Die Reform der Asylverfahrensrichtlinie[13]

Wie bei der einzuführenden Qualifikationsverordnung ist es ebenfalls das Ziel der Asylverfahrensverordnung (früher Richtlinie), die Umstände in den Mitgliedstaaten weiter anzugleichen. So werden unter anderem die Zeitlimits angepasst. Während die standardmäßige Bearbeitungszeit von sechs Monaten beibehalten wird, werden neue Ausnahmen hinzugefügt. Sollte ein Antragsteller aus einem Erst-Asyl- oder sicheren Drittstaat kommen, beträgt das Zeitlimit zehn Tage. Die Behörden können in jenem Fall vor der eigentlichen Prüfung des Asylantrages entscheiden, ob der Antrag zulässig ist oder nicht. Eine weitere hinzugefügte Ausnahme besteht darin, dass, wenn es zu einer Überlastung eines Mitgliedstaats kommen sollte, die Bearbeitungsfrist um bis zu drei Monate verlängert werden kann. Während des Bearbeitungsprozesses sollen den Antragstellern allgemein zu jedem Zeitpunkt ein kostenloser Rechtsbeistand zur Verfügung stehen. Des Weiteren wird ihnen während dieses Zeitraums das Recht gewährt, in dem Hoheitsgebiet des bearbeitenden Staates zu verweilen, bis das Verfahren abgeschlossen ist. Es sollen allerdings auch strengere Regeln für Asylsuchende eingeführt werden. Für den Fall, dass diese nicht bereit sind, den Behörden relevante Informationen zu geben (beispielsweise Fingerabdrücke), soll die Verpflichtung zur Sanktionierung bestehen (beispielsweise Ablehnung des Antrags). Bisher war eine Sanktionierung nicht verpflichtend. Zur besseren Beurteilung von sicheren Herkunftsländern soll eine europäische Liste fünf Jahre nach einer erfolgreichen Implementation der Verordnung die nationalen Listen sicherer Drittstaaten ersetzen (vgl. Bendel 2017, S. 32; European Commission 2016e).

Im Hinblick auf vereinfachte Verfahren, vor allem im Hinblick auf Antragsteller, die aus einem Erst-Asylstaat oder sicherem Drittstaat kommen, und einheitliche Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Kooperation erhalten die Mitgliedstaaten durchaus Werkzeuge zur strengeren Handhabung der Asylverfahren. Andererseits ergeben sich beispielsweise durch den dauerhaft bereitzustellenden kostenlosen Rechtsbeistand auch Handlungsspielräume für Asylsuchende, was deren Position gegenüber der Behörde stärken und eine fristgerechte Bearbeitung der Anträge beeinträchtigen könnte.

[13] Https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF.

Das EP konnte sich im April 2018 auf eine gemeinsame Verhandlungsposition einigen. Für eine Einigung im Rat der EU bedürfe es derweil noch Feinjustierungen (vgl. European Parliament 2019f, S. 2f.).

4.1.6) Die Reform der Aufnahmerichtlinie[14]

Die reformierte Aufnahmerichtlinie soll die Bedingungen für die Asylsuchenden während des gewährten Bleibezeitraums weiter harmonisieren. Damit wird vor allem das Ziel der Begrenzung von Anreizen zur Sekundär-Migration verfolgt. Der neuen Richtlinie zufolge hätten Asylbewerber nur in dem Staat Ansprüche auf materielle Unterstützung, Zugang zum Arbeitsmarkt und Sprachkursen, welcher auch für die Bearbeitung ihres Antrags zuständig ist. Zugang zur medizinischen Versorgung soll dem entgegen immer gewährleistet sein. Die Wartezeit für einen Zugang zum Arbeitsmarkt soll in der Regel von bisher neun auf sechs Monate sinken. Sollte der Antrag gut begründet sein, ist eine Reduzierung auf drei Monate möglich. Handelt es sich um einen Antrag mit schlechter Begründung, würde der Zugang zum Arbeitsmarkt verweigert werden. Es wird zudem gefordert, dass auf dem Arbeitsmarkt Asylanten die gleichen Rechte und Anerkennungen (von Abschlüssen) erhalten, wie Angehörige des jeweiligen Staates oder dort ansässige Unionsbürger. Besteht hinsichtlich eines Asylanten die Gefahr, dieser könnte unerlaubt ausreisen, wäre der Mitgliedstaat befähigt, der betreffenden Person eine Meldepflicht aufzuerlegen oder in Extremfällen, diese sogar zu inhaftieren. Allgemein werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, regelmäßige Maßnahmenpläne für den Fall eines überproportionalen Zustroms von Schutzsuchenden vorzulegen (vgl. Bendel 2017, S. 33; vgl. European Commission 2016f).

Neue Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten würden besonders im Bereich der Öffnung ihres Arbeitsmarktes und der kontinuierlichen Vorlage von Notfallplänen aber auch hinsichtlich der dauerhaften Bereitstellung von Rechtsbeistand für die Antragsteller anfallen.

Im April 2017 konnte sich das EP auf eine Verhandlungsposition einigen. Ihm folgte im November 2017 der Rat der EU, sodass infolgedessen die informellen Trilog-Verhandlungen beginnen konnten. Es galt jedoch der Vorbehalt, dass eine abschließende Position des Rates noch nicht bestimmt werden kann, da viele der Sachverhalte von Bestimmungen anderer, vor allem der zu reformierenden Dublin-Verordnung, abhängig sind. Zwar konnte im Juni 2018 eine

[14] Https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-465-DE-F1-1.PDF.

provisorische Einigung erzielt werden, jedoch wurde diese letztlich im Rahmen der österreichischen Ratspräsidentschaft nicht im Rat angenommen. Seitdem wird wieder mit dem EP verhandelt (vgl. European Parliament 2019g).

4.1.7) Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich, mit Ausnahme der Dublin-Reform und der Asylverfahrens-Reform, alle übrigen Reformen in interinstitutionellen Verhandlungen zwischen Rat und Parlament befinden. Das bedeutet, dass sich die Mitgliedstaaten in vier von sechs Fällen zumindest auf eine gemeinsame Ausgangsposition für die Verhandlungen mit dem EP einigen konnten, wobei anzumerken ist, dass hinsichtlich der Asylverfahrensverordnung die erfolgreiche intrainstitutionelle Standpunktfindung laut dem Parlament in Sicht sei. Die zwischenstaatliche Einigung im Rat bezüglich der Dublin-Reform bleibt jedoch weiterhin abzuwarten. Die Kontroversität dieses Bestandteils der GEAS-Reformen lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass jene Verordnung am stärksten von allen in die Souveränität der Nationalstaaten eingreift, indem Staaten, nach Überlastung eines Mitgliedstaates, dazu gezwungen werden würden, Asylsuchende aufzunehmen beziehungsweise mindestens dazu verpflichtet werden würden, bei Verweigerung hohe Ausgleichszahlungen zu leisten. Durch die Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf jene Regelung wird jedoch nicht nur der Fortschritt hinsichtlich der Reform des Dublin-Systems behindert. Da alle Reformpakete gegenseitige Überschneidungen aufweisen, wird ebenfalls der Abschluss der übrigen fünf Verhandlungen ausgebremst. Das liegt daran, dass die Dublin-Verordnung den Kern des GEAS darstellt. Wer durch die dort enthaltenen Mechanismen als zuständiger Mitgliedstaat identifiziert wird, muss auch für die tatsächliche praktische Umsetzung aller anderen Bestandteile des GEAS Sorge tragen. Der „Fairness-Mechanismus“, wie er von der EU-Kommission vorgeschlagen wurde, würde in Zeiten von starken Migrationsbewegungen zwangsweise auch Staaten ohne Außengrenzen und ohne „natürliche Belastung“ in die Pflicht der Umsetzung aller Bestandteile des GEAS nehmen. Würde das Dublin-System weiterhin in seiner Fassung von 2013 bestehen, wäre die Chance, dass beispielsweise Staaten ohne Außengrenzen für eine tatsächliche (erfolgreiche) Umsetzung der restlichen Inhalte der Reformen Verantwortung übernehmen müssen vergleichsweise gering, da sie in vielen Fällen erst gar nicht als zuständiger Staat in Frage kommen würden. Darüber hinaus lehnen manche Staaten, wie beispielsweise Ungarn, die Aufnahme von Flüchtlingen schlicht kategorisch ab. Hierauf wird unter anderem im folgenden Kapitel eingegangen.

4.2) Analyse der Verhandlungsfaktoren

Im Folgenden werden die Verhandlungen über die Reform des GEAS vor dem Hintergrund der nationalen Präferenzen analysiert und ermittelt, welcher Verhandlungsfaktor derzeit am stärksten ausgeprägt ist und es vermag, die Verhandlungen entscheidend zu beeinflussen.

Für einen Großteil der Mitgliedstaaten der EU birgt die Reform des GEAS die Chance zur Eliminierung vieler externer Effekte. So könnten Grenzstaaten in Extremsituationen entlastet werden und Zielstaaten könnten sich besser auf reglementierte Abläufe in Krisenzeiten verlassen, anstatt zu versuchen, unkontrollierter Migrationsströme in Europa mittels „Ad-hoc-Lösungen“ Herr zu werden. Somit besteht zwar ein Anreiz zur weiteren Integration, dieser wird jedoch nicht von allen Mitgliedstaaten geteilt, womit eine zentrale Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche zwischenstaatliche Kooperation in Gefahr ist (siehe Kapitel 2.2). Dies wird vor allem durch die kategorische Blockadehaltung Ungarns gegenüber der (obligatorischen) Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen der Dublin-Reform offensichtlich. Wie zuvor festgehalten worden ist, stellt diese Reform das zentrale Element des (zukünftigen) GEAS dar und hätte hinsichtlich seiner Neufassung auch die größten Einschnitte in die nationalstaatliche Souveränität zufolge. Darüber hinaus hat es einen enormen Einfluss auf den Fortschritt der restlichen Reform-Pakete. Aufgrund dieser unbestreitbaren Bedeutsamkeit wird sich vor allem auf die Dublin-Reform als Streitpunkt intergouvernementaler Verhandlungen bezogen.

4.2.1) Unilateral Alternatives

Im Hinblick auf die vorgestellten Verhandlungsfaktoren (siehe Kapitel 2.2.2) verfügen Deutschland und Italien über eine schwächere Position als Ungarn, da sie am ehesten auf eine gemeinsame Lösung angewiesen sind und nicht über erfolgsversprechende unilaterale Alternativen verfügen. Deutschland besitzt in der EU die stärksten Pull-Faktoren für Flüchtlinge, sodass eine unilaterale Lösung, welche die anderen Staaten außen vor lässt beziehungsweise auf eine Unterstützung dieser verzichtet, dazu führen kann, dass den Flüchtenden, beispielsweise im Falle einer Überlastung der betroffenen nationalen Asylsysteme, die Durchreise nach Deutschland gestattet werden würde. Dies könnte zur Folge haben, dass sich die deutsche Regierung veranlasst sähe, Grenzschließungen vorzunehmen, um eine angemessene Identifizierung der Einreisenden zu ermöglichen. Daraus würde einerseits der grenzüberschreitende Handelsverkehr beeinträchtigt werden, welcher gerade für eine Exportnation wie Deutschland von

großer Bedeutung ist. Andererseits könnte sich die deutsche Regierung mit menschenrechtsverletzenden Situationen an ihren Grenzen konfrontiert sehen, sollten die Identitätskontrollen nicht schnell genug mit entsprechenden Volumina umgehen können. Dies würde (inter-)nationalen Druck hervorrufen, da sich die dominanten nationalen Präferenzen (derzeit noch) für gemeinsame und vor allem humane Lösungen aussprechen. Das wird einerseits durch die Wahlergebnisse entsprechender parteipolitischer Ausrichtungen und andererseits durch starkes zivilgesellschaftliches Engagement in der Flüchtlingshilfe deutlich (siehe Kapitel 3.1). Somit könnte die amtierende Regierung durch derartiges Handeln ihre Wiederwahl gefährden, weshalb davon auszugehen ist, dass versucht wird, solche Situationen zu vermeiden.

Italien ist durch seine geografische Lage an der Außengrenze der EU mit am stärksten von Migrationsströmen in Richtung Europa betroffen und wird nach den derzeit geltenden Regeln des Dublin-Systems als zuständiger Mitgliedstaat für nahezu alle Bootsflüchtlinge identifiziert, die aus Afrika über das Mittelmehr nach Italien einreisen. Eine letztendliche unilaterale Lösung kommt daher kaum in Betracht. Zwar wird aktuell versucht, Seenotrettungsschiffen die Zufahrt zu italienischen Häfen zu verweigern, doch bietet diese Handlungsweise keinerlei langfristige Stabilität und würde im Rahmen zukünftiger Migrationsbewegungen dazu führen, dass die italienische Regierung mit unhaltbaren Zuständen vor ihrer Küste konfrontiert wäre, was wiederum starken, (inter-)nationalen Handlungsdruck hervorrufen würde. Auch könnte die Tourismusbranche davon negativ betroffen sein.

Ungarn verfügt (zusammen mit den Staaten der Visegrád-Gruppe) vor dem Hintergrund der „notwendigen“ Einstimmigkeit (siehe Kapitel 2.2.1) über eine starke Verhandlungsposition, da es eine erfolgsversprechende unilaterale Alternative für seine Bevölkerung anbieten kann. Geografisch befindet es sich zwar auf der Balkan-Route, hat in den letzten Jahren jedoch Grenzanlagen errichtet und sich somit quasi aus der Migrationsroute ausgeschlossen. Zudem ist das Land (unter anderem wegen seiner explizit feindlichen Haltung gegenüber Flüchtenden) kein wirkliches Ziel für Flüchtlinge, sodass es insgesamt nicht auf eine gemeinsame und weiter integrierende Alternative angewiesen ist. Diese Position verhilft es Ungarn, die Verhandlungen erfolgreich im Hinblick auf die eigenen Präferenzen zu beeinflussen oder diese zu blockieren, was vor allem in Bezug auf die Dublin-Reform ersichtlich wird. Der diesbezügliche Vorschlag der EU-Kommission wird unter anderem mit der Begründung „[…] any kind of mandatory, automatic admittance quota is unacceptable“ (Hungarian Government 2018) abgelehnt. Der Verhandlungsabschluss der Dublin-Reform sowie der restlichen Reformen wird hierdurch entscheidend ausgebremst. Während Staaten wie Deutschland und Italien in Anbetracht

zukünftiger Migrationsbewegungen sich weiter mit problematischen Situationen und politischen Reibungen konfrontiert sehen werden, erntet Ungarn die Früchte der Kompromissunfähigkeit im Rat, indem es bisher erfolgreich seine Interessen verteidigen und dies dem eigenen Wählerklientel entsprechend verkaufen kann. Der bisherige Verlauf der Verhandlungen lässt erkennen, dass der Verhandlungsfaktor der „Unilateral Alternatives" einen starken Einfluss hat.

4.2.2) Coalitional Alternatives

In der Hoffnung, die Blockade der Reform des GEAS zumindest temporär zu umgehen, wird seitens kooperationswilliger Staaten unter anderem versucht, eine „Koalition der Willigen" zu formieren (vgl. Deutsche Bundesregierung 2019). So wurde im Juli 2019 bekannt, dass sich 14 der 28 Mitgliedstaaten im Grundsatz dazu bereit erklären, an einer Kooperation hinsichtlich der Aufnahme von Bootsflüchtlingen mitzuwirken. Acht Staaten hätten demnach schon eine schriftliche Zusage erteilt. Staaten wie Italien und Malta haben sich anfangs noch zurückgehalten, da befürchtet wurde, dass teilnehmende Staaten sich nicht an ihre Verpflichtungen halten werden und die südlichen Mitgliedstaaten weiterhin die Hauptlast durch die Flüchtenden tragen müssen (vgl. Der Tagesspiegel 2019). Im September 2019 kamen dann die Staaten Deutschland und Frankreich sowie Italien und Malta zu einer Einigung hinsichtlich einer solidarischen Verteilung von Bootsflüchtlingen. Sie soll Anfang Oktober dem Innenministerrat vorgestellt werden. Der deutsche Innenminister Horst Seehofer erwartet, dass sich 12 bis 14 Staaten dem Plan anschließen könnten (vgl. Tagesschau 2019b). Sollte es innerhalb der EU zu einem breiteren Konsens hinsichtlich der „Koalition der Willigen" kommen, kann angenommen werden, dass eine derartige interims-Lösung die europäische Handlungsfähigkeit zu einem kleinen Teil stärkt, da somit die Uneinigkeit im Rat der EU sowie die stockenden Verhandlungen im Allgemeinen im Hinblick auf die vorgeschlagenen Reformen überbrückt werden könnten. Es handelt sich hierbei jedoch nur um eine (vorerst) temporäre Maßnahme, welche eine gesamteuropäische Lösung nicht ersetzen kann. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass es jene Koalition sehr wahrscheinlich nicht vermögen wird, aufgrund der in Kapitel 4.2.1 erläuterten starken Verhandlungsposition Ungarns, einen, hinsichtlich der Reform des Dublin-Systems, Kooperation-befürwortenden Einfluss auf die Verhandlungsposition Ungarns und weiterer zentral-osteuropäischer Länder zu erwirken. Es lässt sich daher resümieren, dass der Verhandlungsfaktor „Coalitional Alternatives" hinsichtlich der allgemeinen Handlungsfähigkeit als durchaus beachtenswerter Faktor gelten kann, jedoch im direkten Hinblick auf die hier analysierten Verhandlungen über die Reform des GEAS keinen starken Einfluss spielt und spielen wird.

4.2.3) Issue Linkages

Im Hinblick auf den Vorschlag der EU-Kommission zur Reform des Dublin-Systems wird zwar von der Einführung von Solidaritätsbeiträgen gesprochen, die von Staaten geleistet werden sollen, welche die Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen des „Fairness-Mechanismus“ verweigern. Diese Zahlungen sollen die letztlich aufnehmenden Staaten erhalten. Darüber hinaus sind jedoch keine pro-aktiven „side-payments“ geplant. Denkbar wären in dieser Hinsicht beispielsweise Unterstützungszahlungen, die allen Staaten zugutekommen, welche Flüchtlinge aufnehmen. Die finanziellen Mittel könnten, wie einem Vorschlag aus dem Parteiprogramm der SPD zu entnehmen ist, primär dafür eingesetzt werden, öffentliche Infrastrukturen auszubauen (vgl. Regierungsprogramm SPD 2017, S. 75), damit neben den Flüchtlingen auch die allgemeine Bevölkerung Vorteile durch die Unterstützungszahlungen erhalten. Auf diese Weise könnte zumindest der Versuch unternommen werden, die Aufnahmebereitschaft innerhalb der Bevölkerung zu stärken und somit die nationalen Präferenzen zu beeinflussen. Einen solchen Mechanismus oder vergleichbare „side-payments“ sind jedoch in den bisherigen Reformplänen nicht enthalten, weshalb an dieser Stelle nicht näher auf diesen Verhandlungsfaktor eingegangen werden kann. Es bleibt letztlich jedoch recht unwahrscheinlich, dass derartige Verhandlungsinhalte Staaten wie Ungarn, aufgrund der starken Unterstützung der Regierungspolitik durch die Bevölkerung, aus ihrer Blockadehaltung locken können. Denn wie Moravcsik festgehalten hat, sind „[l]inkages that impose large losses on important domestic groups […] unstable“ (Moravcsik 1993, S. 507). Somit ist hinsichtlich der Verhandlungen über die Reform des GEAS absehbar, dass der Verhandlungsfaktor von „Issue Linkages“ über keinen starken Einfluss verfügt.

4.3) Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Einflussfaktor der „Unilateral Alternatives“ am stärksten durch den bisherigen Verhandlungsverlauf und -stand sowie anzunehmende zukünftige Verhandlungen reflektiert wird. Unter den drei beobachteten Staaten verfügt Ungarn über die stärkste Verhandlungsposition, da es im Hinblick auf die Asyl- und Migrationspolitik bisher in keiner Weise auf eine gemeinsame Lösung angewiesen ist und für seine Bevölkerung eine erfolgsversprechende unilaterale Alternative anbieten kann. Durch die Blockade der Reform des Dublin-Systems wird darüber hinaus der Fortschritt aller weiteren Reformen hinsichtlich

des GEAS ausgebremst, da die Dublin-Verordnung nach wie vor das Kernelement der europäischen Asyl- und Migrationspolitik darstellt.

5) Institutional Choice

Die Bedingung zur Anwendung dieses Analyseschrittes ist eine wesentliche Einigung der Regierungen der Mitgliedstaaten der EU (vgl. Moravcsik 1998, S. 67). Da jene Bedingung nicht als erfüllt angesehen werden kann, ist eine Bearbeitung dieses Arbeitsschrittes nicht möglich. Daher lässt sich an dieser Stelle resümieren, dass die Handlungsfähigkeit der EU im Rahmen der „Flüchtlingskrise" aufgrund des Unvermögens der Mitgliedstaaten zur Kompromissfindung und zur Abgabe von Teilen der nationalen Souveränität gelähmt ist, da es ihr demzufolge nicht möglich ist, die mit den Nationalstaaten geteilten Kompetenzen zur Schaffung eines robusten und solidarischen gemeinsamen Asylsystems einzusetzen.

Abschließend lässt sich die Vermutung anstellen, dass, sollte es in Zukunft zu einer Einigung kommen, die zugrundeliegende Motivation auf das Interesse der Mitgliedstaaten zurückzuführen ist, verlässliche und glaubhafte multilaterale Abkommen einzugehen.

6) Zusammenfassung und Reflexion

Die aufgestellte Hypothese, wonach die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Reform des GEAS vor allem auf divergierende nationale Präferenzen und die Verhandlungsmacht der Mitgliedstaaten der EU zurückzuführen sind, konnte mittels der Analyse basierend auf dem „Rationalist Framework of International Cooperation" bestätigt werden. Deutschland und Italien befürworten, wenn auch aus verschiedenen Motiven und mit unterschiedlichen Vorstellungen hinsichtlich der letztlichen Umsetzung, grundsätzlich eine Reform des GEAS, da beide Staaten keine erfolgsversprechende unilaterale Policy-Lösung anbieten können. Die Angewiesenheit auf eine gemeinsame Lösung schwächt dabei ihre Verhandlungsposition. Ungarn dagegen, das eine erfolgsversprechende unilaterale Alternative für seine Bevölkerung vorweisen kann, verfügt aufgrund dieser eine sehr starke Verhandlungsposition und ist somit in der Lage, den Fortschritt der Reform des GEAS, vor allem im Hinblick auf das Dublin-System, erfolgreich zu blockieren und nach seinen Präferenzen zu beeinflussen. Aufgrund der umfangreichen Unterstützung des Regierungskurses in der ungarischen Bevölkerung zeigen

Verhandlungsfaktoren wie „Coalitional Alternatives“ oder „Issue Linkages“ bisher kaum bis keine Wirkung, sodass eine Reform des GEAS ausbleibt und die EU weiterhin in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt bleibt.

Im Hinblick auf die methodische Reflexion lässt sich zusammenfassen, dass, wie bereits in Kapitel 2.1 angemerkt, der Liberale Intergouvernementalismus hinsichtlich dominanter Präferenzen in der Gesellschaft vor allem auf ökonomische Interessen abstellt, was aber nicht mehr zwingend als zeitgemäß angesehen werden kann. Während es durchaus vertretbar ist, dass gesellschaftliche Präferenzen in Italien hinsichtlich des Themas „Migration“ gerade deshalb ökonomischer Natur sein können, weil die ökonomische Situation im Hinblick auf die Arbeitslosenquote und die staatlichen Finanzen schon von vorneherein angespannt ist, vermag dieser Ansatz es nicht, die Blockadehaltung Ungarns vor dem Hintergrund eines möglichen Zusammenbruchs des Schengenraums zu erklären. An dieser Stelle spielen identitätspolitische, kulturhistorische sowie religiöse Aspekte eine Rolle, welche in der Theorie des Liberalen Intergouvernementalismus nicht berücksichtigt werden. Auf diesen Aspekt bezogen, könnte der Postfunktionalismus in der Lage sein, eine präzisere Erklärungskraft darzubieten, da er unter anderem auf die Politisierung europäischer Integration abstellt.

Ein weiterer blinder Fleck liegt darin, lediglich die Regierungen der Mitgliedstaaten als zentrale Entscheidungsträger anzusehen und die Stellung des EP zu vernachlässigen. Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist dieses gleichberechtigt mit dem Rat der EU und somit ebenfalls in der Lage, Verhandlungen im weiteren interinstitutionellen Verlauf abzulehnen, sollte keine Einigung beider Organe erreicht werden. An dieser Stelle greift die Theorie in Bezug auf die EU und ihre Institutionen zu kurz, indem es vor allem die Regierungen einbezieht.

Als letztes ist anzumerken, dass das verwendete Framework die vollständige Analyse lediglich bei bereits abgeschlossenen Integrations- bzw. Verhandlungsschritten ermöglicht, wie es in den Ausführungen in Kapitel fünf dargelegt wurde. Laufende Integrationsverhandlungen können demnach zwar dennoch analysiert werden, jedoch nicht unter Einbezug der gesamten Theorie.

Im Hinblick auf die zusammenfassende Reflexion der Anwendung des Liberalen Intergouvernementalismus lässt sich resümieren, dass dieser zwar mit Bezug auf die Intergouvernemental Bargaining Theory durchaus in der Lage ist, zwischenstaatliche Verhandlungen zu analysieren und wichtige Einflussfaktoren zu identifizieren, jedoch aufgrund oben genannter Aspekte nicht vollständig die Komplexität laufender Verhandlungen zwischen den und innerhalb der Institutionen der EU reflektieren kann, woraus sich die Notwendigkeit von Anpassungen ergibt.

Literaturverzeichnis

AEUV. 2012. *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung).* URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Bendel, Petra. 2017. *EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen.* URL: http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13251.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Bertelsmann Transformation Index. 2018. *Hungary Country Report.* URL: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Hungary.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Börzel, Tanja A. und Thomas Risse. 2018. From the euro to the Schengen crisis: European integration theories, politicization, and identity politics. *Journal of European Public Policy* 2018: 83-108. doi: 10.1080/13501763.2017.1310281.

Bundeszentrale für politische Bildung. 2016. *Zivilgesellschaftliches Engagement für Flüchtlinge und lokale „Willkommenskultur".* URL: http://www.bpb.de/apuz/223923/engagement-fuer-fluechtlinge?p=all. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Bundeszentrale für politische Bildung. 2018. *Flüchtlinge und Asylbewerber – Aufnahmestaaten.* URL: https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/135828/fluechtlinge-und-asylbewerber-aufnahmestaaten. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Contratto Governo. 2018. *Contratto per il Governo del Cambiamento.* URL: http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Der Bundeswahlleiter. 2017. *Bundestagswahl 2017: Endgültiges Ergebnis.* URL: https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/34_17_endgueltiges_ergebnis.html. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Der Tagesspiegel. 2019. *„Koalition der Willigen" bei der Seenotrettung. Malta und Italien können die Einigung blockieren.* URL: https://www.tagesspiegel.de/politik/koalition-der-willigen-bei-der-seenotrettung-malta-und-italien-koennen-die-einigung-blockieren/24688558.html. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Deutsche Bundesregierung. 2019. *Seenotrettung: Balance aus Humanität und Ordnung.* URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2019/07/paris_seenotrettung.html. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

EASO. 2014. *Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen.* URL: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822DEC.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Eurobarometer. 2017a. *Zwei Jahre bis zu den Europawahlen 2019. Deutschland.* URL: http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2017/two-years-until-the-2019-european-elections/national-factsheets/de-de-national-factsheets-two-years-until-the-2019-european-elections.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Eurobarometer. 2017b. *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union.* URL: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2143 Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Eurobarometer. 2018a. *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union.* URL: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Eurobarometer. 2018b. *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union.* URL: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2215. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Europäische Kommission. 2014. *Das Gemeinsame Europäische Asylsystem.* URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_de.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Europäische Kommission. 2018. *Kommission verklagt Ungarn wegen Asylpolitik vor dem EuGH.* URL: https://ec.europa.eu/germany/news/20180719-kommission-verklagt-ungarn-wegen-asylpolitik_de. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Commission. 2016a. *Towards a sustainable and fair common European Asylum System.* URL: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Commission. 2016b. *Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy.* URL: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Commission. 2016c. *The Reform of the Dublin System.* URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/the_reform_of_the_dublin_system_en.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Commission. 2016d. *Qualification: Reforming the Common European Asylum System.* URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet_qualification_reforming_the_common_european_asylum_system_en.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Commission. 2016e. *Asylum procedures: reforming the Common European Asylum System.* URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet_asylum_procedures_reforming_the_common_european_asylum_system_en.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Commission. 2016f. *Reception Conditions: reforming the Common European Asylum System.* URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factcheet_reception_conditions_reforming_the_common_european_asylum_system_en.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Parliament. 1999. *Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions.* URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#c. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Parliament. 2019a. *Common European Asylum System: achievments during the legislative term 2014-2019.* URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/608877/I-POL_BRI(2019)608877_EN.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Parliament. 2019b. *Legislative Train Schedule. Revision of the Dublin Regulation.* URL: http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-revision-of-the-dublin-regulation. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Parliament. 2019c. *Legislative Train Schedule. Recast Eurodac Regulation.* URL: http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-recast-eurodac-regulation. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Parliament. 2019d. *Legislative Train Schedule. Strengthening the European Asylum Support Office (EASO).* URL: http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-strengthening-the-european-asylum-support-office-(easo). Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Parliament. 2019e. *Legislative Train Schedule. Reform of the Qualification Directive.* URL: http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-qualification-directive. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Parliament. 2019f. *Legislative Train Schedule. Reform of the Asylum Procedures Directive.* URL: http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-asylum-procedures-directive. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Parliament. 2019g. *Legislative Train Schedule. Reform of the Reception Conditions Directive.* URL: http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-reception-conditions-directive. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Parliamentary Research Service. 2017a. *Recast Eurodac Regulation.* URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589808/EPRS_BRI%282016%29589808_EN.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Parliamentary Research Service. 2017b. *European Union Agency für Asylum.* URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595849/EPRS_BRI%282016%29595849_EN.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

European Parliamentary Research Service. 2019. *Reform of the Dublin System.* URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Friedrich-Ebert-Stiftung Italien. 2018a. *Die europapolitischen Positionen des Mitte-Rechts-Lagers in Italien.* URL: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/14177.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Friedrich-Ebert-Stiftung Italien. 2018b. *Die europapolitischen Positionen der Fünf-Sterne-Bewegung in Italien.* URL: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/13832.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Gerichtshof der Europäischen Union. 2017. *Der Gerichtshof weist die Klagen der Slowakei und Ungarns gegen die vorläufige obligatorische Regelung zur Umsiedlung von Asylbewerbern ab.* URL: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091de.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Governo italiano. 2018. *Archivio storico delle elezioni.* URL: https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Hungarian Government. 2018. *There are 15 million internal refugees and people in need of humanitarian aid living in the immediate vicinity of Europe.* URL: https://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/there-are-15-million-internal-refugees-and-people-in-need-of-humanitarian-aid-living-in-the-immediate-vicinity-of-europe. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Infratest dimap. 2017. *ARD-Deutschlandtrend.* URL: https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/dt1707_bericht.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Koalitionsvertrag CDU/CSU, SPD. 2018. *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land.* URL: https://www.bundestag.de/resource/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49_koalition_koalitionsvertrag-data.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Konrad-Adenauer-Stiftung Ungarn. 2018a. *Ungarn vor den Parlamentswahlen.* URL: https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_51718_1.pdf/3c3080c9-a9c6-d280-4605-29e08dd680d9?version=1.0&t=1539647815595. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Konrad-Adenauer-Stiftung Ungarn. 2018b. *Endergebnisse der ungarischen Parlamentswahlen und erste politische Konsequenzen.* URL: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c60e7eaf-8534-0646-2959-72c58c8f6afe&groupId=252038. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Legal Tribune Online. 2019. *Kommen Polen, Tschechien und Ungarn damit durch?* URL: https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/eugh-vertragsverletzung-muendliche-verhandlung-verteilung-fluechtlinge/. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Mercator Forum Migration und Demokratie. 2018. *Die Parlamentswahl in Ungarn 2018.* URL: https://forum-midem.de/cms/data/fm/download/MIDEM-Bericht_2018-2_Ungarn_01.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Moravcsik, Andrew. 1993. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 1993:473-524.

Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht.* Ithaca, NY: Cornell Univ. Press.

Moravcsik, Andrew. 2001. *Liberal International Relations Theory: A Social Scientific Assessment.* URL: https://projects.iq.harvard.edu/files/wcfia/files/607_moravscik.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Rat der Europäischen Union. 2015. *Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland.* URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12098-2015-INIT/de/pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Regierungsprogramm CDU/CSU. 2017. *Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben.* URL: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=9932. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Regierungsprogramm SPD. 2017. *Zeit für mehr Gerechtigkeit.* URL: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Stern. 2017. *Welches der nachfolgend genannten Themen wird nach Ihrer Einschätzung im Wahlkampf zur Bundestagswahl die größte Rolle spielen?*, zitiert nach de.statista.com URL: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/670815/umfrage/umfrage-zu-den-wichtigsten-themen-im-wahlkampf-zur-bundestagswahl-in-deutschland/. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Tagesschau. 2019a. *Rettungsschiff im Mittelmeer. "Lifeline"-Kapitän zu Geldstrafe verurteilt.* URL: https://www.tagesschau.de/ausland/lifeline-urteil-101.html. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Tagesschau. 2019b. *Innenminister von vier EU-Staaten. Übergangslösung für Bootsflüchtlinge steht.* URL: https://www.tagesschau.de/ausland/bootsfluechtlinge-119.html. Letzter Zugriff: 26.09.2019.

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe. Die Stellen, die anderen Werken dem Wortlaut oder Sinn nach entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Falle durch Angaben der Quelle, auch der benutzten Sekundärliteratur, als Entlehnung kenntlich gemacht.

Daniel Morgenstern

Bielefeld, den 01. Oktober 2019