

Flüchtlingskrise versus Eurokrise – ein Vergleich der politischen Handhabung

18

Dirk Meyer*

»Die Europäische Union ist in keinem guten Zustand«, so der EU-Kommissionspräsident. »Es fehlt an Europa, und es fehlt an Union.«¹ Mangelnde Solidarität und mangelnde Rechtstaatlichkeit – beides waren zentrale Motive in Junckers Rede vom 9. September 2015 vor dem EU-Parlament zur Flüchtlingssituation. Auch zur Euro-Rettungspolitik könnten diese Wertedefizite passen. Was sind die Unterschiede, was die Gemeinsamkeiten im politischen Umgang mit beiden Krisen?

Offensichtliche Gemeinsamkeiten

Die Flüchtlings- und die Euro-Rettungspolitik haben zunächst ganz offensichtliche Gemeinsamkeiten (vgl. hierzu auch Schimmelfennig 2015). Beide *Krisenauflöser* liegen außerhalb der Europäischen Union (EU). Die Euro-Staatsschuldenkrise nahm mit der US-Hypothekenkrise, fokussiert durch den Zusammenbruch von Lehman Brothers, in den USA ihren Ausgang. Die Flüchtlingsströme sind das Ergebnis von Hunger, Verfolgung und Krieg in verschiedenen Staaten Nordafrikas sowie Vorderasiens. In beiden Fällen stellten sich die institutionellen Gegebenheiten einer *Bereichsintegration sowohl in Gestalt der Euro-Währungsunion wie auch des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* (GEAS) als ungeeignet heraus, um den Belastungsanforderungen einer Krisensituation gerecht zu werden.² In der Währungsunion hatte man weder Regeln für einen Staatskonkurs noch für einen Währungsaustritt bei Wiedereinführung einer nationalen Währung vorgesehen oder gar für ein fiskalisches Abstimmungs- und Auffangnetz gesorgt. In dem Flüchtlingsfall besteht eine mangelnde Vorsorge für den Schutz der EU-Außengrenzen bei gleichzeitigem Wegfall der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen. Absprachen für ein gemeinsames Vorge-

hen für den Krisenfall im Rahmen eines GEAS, beispielsweise Verteilungsquoten und zentrale Registrierungsstellen an den Außengrenzen, liegen nicht vor. Die Mitgliedstaaten gaben in beiden Bereichen nationale Kompetenzen ab, ohne dass die geschaffenen Integrationsinstrumente sie vor etwaigen zukünftigen Gefahren schützen konnten. Nationale Notwehrmaßnahmen wie Euro-Austrittsdrohungen und Zahlungseinstellungen einerseits bzw. Grenzschießungen andererseits sind deshalb systemlogische, aber einer Integration zuwider laufende, unrechtmäßige Reaktionen der betroffenen Mitgliedstaaten.

Mangels entsprechender Notfallvorkehrungen reagiert die EU *reaktiv* und eher im Sinne eines *Muddling Through*. Die Währungsunion wurde teils durch neues EU-Recht, teils systemfremd durch An- und Umbauten auf völkerrechtlicher Grundlage sowie durch bloße intergouvernementale Vereinbarungen auf die Notlage hin abgestimmt (vgl. hierzu ausführlich Hufeld 2011; 2015, Rn. 150 ff.) Auf einer intergouvernementalen Vereinbarung und einem privatrechtlichen Gesellschaftervertrag beruht der »Rettungsschirm« der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF).³ Der Euro-Plus-Pakt ist ebenfalls eine intergouvernementale Selbstverpflichtung mit eingeschränkten Bindungswirkungen. Demgegenüber hat der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) als Nachfolgeinstitution der EFSF ebenso wie der Fiskalpakt (VSKS) eine völkervertragliche Grundlage. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) konkretisiert im Protokoll Nr. 12 das in Art. 126 AEUV angelegte Verfahren bei übermäßigem Defizit als EU-Primär-

* Prof. Dr. Dirk Meyer ist Inhaber des Lehrstuhls für Ordnungsökonomik am Institut für Volkswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

¹ »Juncker zum Umgang mit Flüchtlingen: »Die Europäische Union ist in keinem guten Zustand«, *Spiegel Online*, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/junckers-rede-zur-lage-der-eu-a-1052048.html>, aufgerufen am 9. September 2015.

² Die primärrechtlichen Regelungen für die Währungsunion wären der Dritte Teil Titel VIII mit den Artt. 119-144 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV; für die Thematik Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung der Dritte Teil Titel V, hier speziell Kapitel 2 mit den Artt. 77-80 AEUV. Hinzu rechnen noch die weiteren Rechtsinstrumente wie die entsprechenden Protokolle und Richtlinien.

³ Die EFSF ist eine Zweckgesellschaft in der Rechtsform einer Societe Anonyme (Aktiengesellschaft) mit Sitz in Luxemburg. Vgl. hierzu auch den EFSF-Rahmenvertrag vom 7. Juni 2010. Siehe Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigem Defizit.

recht.⁴ Seine Schärfung durch die Sixpack-Gesetzgebung wie auch durch die Twopack-Gesetzgebung zur Haushaltsüberwachung stellen wiederum supranationales Sekundärrecht auf der Basis von Verordnungen dar. Erst spät wurde die vertragliche Grundlage der Rettungshilfen durch die primärrechtliche Einfügung eines Krisen-Stabilitätsmechanismus in den Art. 136 Abs. 3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geschaffen.

Die teils ungenauen, Spielräume eröffnenden Formulierungen werden von den Mitgliedstaaten, gerade was die Einhaltung von Defizitgrenzen oder die Überprüfung der Haushaltsplanungen betrifft, durchaus in nationalem Sinne interpretiert und angewendet. Grundlegende Vereinbarungen in der notleidenden EU-Flüchtlingspolitik fehlen demgegenüber bislang. Lediglich Ad-hoc-Maßnahmen wie die Umverteilung eines Flüchtlingskontingents von 120 000 Personen, die gemeinsame Anerkennung sicherer Herkunftsländer sowie die zukünftige Einrichtung von Registrierungsstellen in Italien und Griechenland (hot spots) wurden beschlossen. Für eine vertiefte Integration, die mit einer verbindlichen Lasten-/Umverteilung und einer Kompetenzabgabe verbunden wäre, fehlt trotz verschiedener Versuche gerade was die fiskalische Integration⁵ betrifft, die Einstimmigkeit und der Wille der Mitgliedstaaten.

Unterschiedliche Problemlösungsstrategien

Eine demgegenüber eher differente Handhabung beider Krisen zeigt bereits ein Blick auf die *Beratungsintensität* in den EU-Gremien. Am Beispiel der (drohenden) Zahlungsunfähigkeit Griechenlands im Sommer 2015 mit den Verhandlungen über ein drittes Griechenland-Hilfspaket, das mit der Ratifizierung durch die Parlamente verschiedener Mitgliedstaaten am 19. August 2015 besiegelt wurde, und der aktuellen Flüchtlingskrise soll ein Vergleich gezogen werden. Bezogen auf einen jeweiligen Vierteljahreszeitraum ergibt sich folgendes Bild: Mit der Griechenlandthematik (10. Mai bis 15. August 2015) befassten sich die EU-Gremien in unterschiedlicher Zusammensetzung auf 17 Sitzungen, mit der Flüchtlingskrise (1. August bis 30. Oktober 2015) lediglich auf sieben Zusammenkünften, wobei zwei inoffiziellen Charakter hatten.⁶

⁴ Siehe Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

⁵ Vgl. aktuell den Vorstoß der Europäischen Kommission (2015), vorgelegt von den Präsidenten der fünf EU-Institutionen Jean-Claude Juncker, in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz. Ähnliche Überlegungen zur fiskalischen Integration werden immer wieder auch seitens Frankreichs und Deutschlands vorgebracht. Allerdings liegt die Intention Deutschlands eher auf koordinierenden Strukturen, während Frankreich, ähnlich die mediterranen Mitgliedstaaten, eher umverteilende Ziele verfolgen (Stichwort: Eurobonds, europäische Arbeitslosenversicherung).

⁶ Griechenland-Hilfe: zehn Treffen der Euro-Gruppe (Finanzminister der Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe); drei Treffen des Rats für Wirtschaft und Finanzen (Ecofin-Rat); zwei Euro-Gipfeltreffen (Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes); zwei Treffen des Europäischen Rats (Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU).

Mit Formulierungshilfen französischer Fachleute reichte *Griechenland* den Antrag zum dritten Hilfspaket unter Zustimmung und Druck der übrigen 18 Eurostaaten ein. Timeout-Hürden und bereits verschlossene Zwischenfinanzierungen über die EFSF waren kein Problem. Ein scheinbar solidarisches Verhalten allenthalben – vielleicht mit der Ausnahme der hilfenehmenden Hellenen selbst, die die Mitglieder der nationalen Regierungen sowie die Vertreter der europäischen Institutionen mit ihrem konfus-fordernden Verhalten vor bislang ungekannte Umgangsformen stellten. Schließlich stand auch das Eingeständnis einer über Jahre hin praktizierten und letztlich dann doch fehlgeschlagenen Rettungspolitik im Fall Griechenland auf dem Spiel. 86 Mrd. Euro umfasst das drei Jahre laufende dritte Hilfsprogramm, ohne dass die deutsche Forderung nach einer Beteiligung des Internationalen Währungsfonds (IWF) bisher erfüllt wurde und wohl auch ohne eine realistische Prognose einer vollständigen Rückzahlung der Kredite. Im Ergebnis rangen die Mitgliedstaaten um eine *Konsensstrategie*, die – bislang – zu einem für alle Beteiligten tragfähigen Kompromiss führte.

Kontrovers wird hingegen die *Flüchtlingskrise* von den 28 EU-Mitgliedstaaten gehandhabt: hier eine (noch) überwiegende ›Willkommenskultur‹, dort Strafandrohung bei Grenzüberschreitung. Mit EU-Recht unvereinbare Transitströme bewegen sich von südöstlichen und südlichen Mitgliedstaaten in Richtung Norden. Je nach Quotenmaßstab ist die Verteilung der Flüchtlinge stark ungleichgewichtig. Greift man den vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (vgl. Schneider und Angenendt 2015) vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel nach Wirtschaftskraft (40%), Einwohnerzahl (40%), Fläche (10%) und Arbeitslosenquote (10%) auf, so nehmen beispielsweise Deutschland, Griechenland und Schweden weit mehr Flüchtlinge auf als hiernach vorgesehen. Hingegen müssten Spanien, Frankreich und Großbritannien wesentlich mehr Menschen aufnehmen. Die unterschiedliche Solidarität der Staaten mit den Flüchtlingen spiegelt sich in der (mangelnden) Solidarität der Staaten in der Lastenverteilung untereinander wider. Ihr Handeln ist Ausdruck einer *Konfliktstrategie*.⁷

Die Grundlage für eine unionsweit koordinierte Flüchtlingspolitik im Rahmen des GEAS (vgl. Europäische Kommission 2014) bietet die umfassende Kompetenzermächtigung gemäß Art. 78 Abs. 1 AEUV, nach der die EU »eine

Flüchtlingskrise: vier Treffen des Rates für Justiz und Inneres (Justiz- und Innenminister der Mitgliedstaaten der EU); drei Treffen des Europäischen Rats (Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU), davon zwei inoffiziell bzw. in unvollständiger Besetzung (vgl. <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/calendar/>, aufgerufen am 20. Oktober 2015).

⁷ Wohlmeinend könnte man relativierend darauf hinweisen, dass auch die nicht einfachen Abstimmungen in der Euro-Rettungspolitik verschiedene Anläufe brauchten, während die Positionen und Verhandlungsstrategien in der Flüchtlingspolitik noch auszuloten sind. Dieser Erklärungsansatz beruht auf der Feststellung jeweils unterschiedlicher Phasen in der Krisenlösung.

gemeinsame Politik im Bereich Asyl« entwickelt.⁸ Anwendung fände das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV), bei dem der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann.⁹ Das derzeit vorläufige Verhandlungsergebnis: Lediglich auf einen Notfallplan, finanziert aus vorhandenen EU-Mitteln, konnte man sich gemäß dem Juncker-Vorschlag einigen. Dieser sieht folgende Maßnahmen vor:¹⁰

- *Notumsiedlung*: Für insgesamt 120 000 Flüchtlinge aus Griechenland und Italien soll eine Umverteilung auf andere EU-Staaten nach festen Quoten [Kriterien: Bevölkerungszahl (40%), Bruttoinlandsprodukt (BIP) (40%), durchschnittliche Zahl der bisherigen Asylanträge (10%), Arbeitslosenquote (10%)] stattfinden. Ungarn verzichtet auf das entlastende Umverteilungskontingent von 54 000 Flüchtlingen. Neben den zwei abgebenden Staaten haben Großbritannien, Irland und Dänemark eine Ausnahmeregelung.¹¹ Die EU stellt 780 Mio. Euro, entsprechend 6 000 Euro pro Person sowie 500 Euro für den Transport, zur Verfügung. Hinzu kommen 40 000 Flüchtlinge, zu deren Aufnahme sich eine Reihe von Staaten freiwillig verpflichtet hat. Die Beschlüsse wurden gegen die Stimmen der osteuropäischen Staaten Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Rumänien getrof-

fen.¹² Auf vormals beabsichtigte Strafzahlungen für die Nichterfüllung der Quoten wird jedoch verzichtet.

- *Dauerhafter Umsiedlungsmechanismus*: Auf für die Zukunft verbindliche Verteilungsquoten können sich die Mitgliedstaaten derzeit nicht einigen. Befindet sich ein Mitgliedstaat aufgrund eines unverhältnismäßig großen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, kann die Kommission jedoch eine Umverteilung einleiten (Kriterien: Zahl der in den letzten sechs Monaten gestellten Asylanträge, BIP pro Kopf sowie Zahl der irregulären Grenzübertritte der letzten sechs Monate). Dieser Mechanismus basiert auf Art. 78 Abs. 3 AEUV.¹³
- *Gemeinsame europäische Liste sicherer Herkunftsstaaten*: Gemäß Art. 36 f. Asylverfahrensrichtlinie legen die Mitgliedstaaten individuell sichere Herkunftsstaaten fest. Daneben besteht eine unverbindliche EU-Liste.¹⁴ Neben den bisher als sicher geltenden Herkunftsländern sind Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Kosovo, Montenegro, Serbien und die Türkei in die EU-Liste aufgenommen worden.
- *Rückkehr/Rückführung*: Für die Rückführung wurde eine effektivere Organisation der Abschiebung beschlossen.
- *Sicherung einer angemessenen Erstversorgung*.
- *Externe Dimension der Flüchtlingskrise*: Hilfen in den Heimatstaaten der Flüchtlinge sowie den unterstützenden Nachbarländern; Rückübernahmeabkommen; Bekämpfung des Menschenhandels.
- *Treuhandfonds für Afrika*: Bereitstellung von 1,8 Mrd. Euro zur Bekämpfung der Migrationsursachen und zur Stabilisierung afrikanischer Staaten.

⁸ Hierzu zählen beispielsweise die Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikations-/Anerkennungsrichtlinie) sowie die Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Asylverfahrensrichtlinie). Während die erste Richtlinie die Zuerkennung und die Merkmale der Flüchtlingseigenschaft thematisiert, setzt die zweite Richtlinie Mindestnormen für das Asylverfahren. Ganz wesentlich für das GEAS ist zudem die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Dublin-III-Verordnung). Sie regelt die Zuständigkeit desjenigen Staates, der das Asylverfahren durchführt.

⁹ Eine qualifizierte Mehrheit – auch als Prinzip der doppelten Mehrheit bezeichnet – liegt vor, wenn »eine Mehrheit von mindestens 55% der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65% der Bevölkerung der Union ausmachen.« Danach könnten die »quotenunwilligen« Mitgliedstaaten mehrheitlich überstimmt und zu einer entsprechenden Verteilungsregel gezwungen werden. Da die Thematik im Dritten Teil Titel V des AEUV »Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« angesiedelt und deshalb besonders souveränitätssensibel ist, wäre jedoch ein einstimmig beschlossener Konsens auch EU-politisch erstrebenswert. Vor dem Vertrag von Lissabon war dieser Titel zudem lediglich intergouvernemental zu erschließen.

¹⁰ Vgl. hierzu ausführlich »Junckers Plan: So will Brüssel die Flüchtlingskrise bewältigen«, *Die Presse*, verfügbar unter: http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4817250/Junckers-Plan_So-will-Brussel-die-Fluechtlingskrise-bewaeltigen, aufgerufen am 10. September 2015, sowie den Beschluss des Rates für Justiz und Inneres vom 22. September 2015.

¹¹ Vgl. Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks. Hiernach beteiligen sich diese Mitgliedstaaten »nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat, die nach dem Dritten Teil Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgeschlagen werden.« (jeweils Art. 1 der Protokolle). Der Dritte Teil Titel V des AEUV umfasst auch die Kompetenzermächtigung des Art. 78 AEUV (Asyl).

Erklärungsansätze für eine unterschiedliche Handhabung

Wie ist diese unterschiedliche Krisenreaktion zu erklären? Zentral dürften die Art des Gegenstandes, die Möglichkeit einer Kostenverschiebung sowie die Kostenverteilung eine Rolle spielen.¹⁵ Erstens ist die *Art des Krisengegenstandes* völlig unterschiedlich. Während die Hilfen zur griechischen Staatsschuldenkrise weitgehend *geldlich-abstrakt* bleiben, sind die Lasten der Migranten für die Aufnahmeländer und

¹² In den ablehnenden Staaten ist der Mehrheitsbeschluss in dieser souveränitätssensiblen Frage auf starken Widerspruch gestoßen. Siehe auch die Begründung in Fn. 9. Der slowakische Ministerpräsident Fico hat eine Klage gegen den Beschluss angekündigt.

¹³ Art. 78 Abs. 3 sieht die Einrichtung eines Notfallmechanismus bei Flüchtlingsströmen ähnlich des Art. 136 Abs. 3 AEUV für die Stabilität des Euro-Währungsgebietes vor. »Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.«

¹⁴ Vgl. die EU-Liste unter http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_de.pdf, aufgerufen am 20. Oktober 2015.

¹⁵ Ausdrücklich sei vermerkt, dass Flüchtlinge nicht vordergründig als Kostenfaktor zu sehen sind. Dieser Teilaspekt kann jedoch wichtige Anhaltspunkte hinsichtlich einer politischen Krisenbewältigung liefern.

deren Bevölkerung *real-konkret*. Die *Merklichkeit der Kosten* (vgl. Weingartner und Plickert 2015a; 2015b) zeigt sich nicht nur in den rund 13 000 bis 15 000 Euro, die pro Flüchtling pro Jahr an Unterbringung, Kleidung, Verpflegung, Taschengeld, Sprachkurse, Betreuung, Schulversorgung und Verwaltung aufzubringen sind. Die Unterbringung eines unbegleiteten Minderjährigen in der stationären Jugendhilfebetreuung kostet etwa 48 000 Euro p.a., die den Kommunen nicht vollständig erstattet werden. Insgesamt wird Deutschland in diesem Jahr ca. 10 Mrd. Euro aufzuwenden haben. Dieses Geld wird sichtbar für andere Leistungen fehlen. Zudem verändern Ersteinrichtungen das Stadtteilbild, Turnhallen werden belegt, und Migrantenkinder stellen gegebenenfalls eine besondere Herausforderung in der Unterrichtsversorgung dar. Die Konkurrenz am Arbeitsplatz trifft mittelfristig vorrangig die heimischen Unqualifizierten, die sich bei Mindestlohn eventuell gegen Migranten durchsetzen müssen und einen Lohndruck nach unten verspüren. Auch bleibt zumindest potenziell die Angst vor Überfremdung, insbesondere wenn Probleme das tägliche Miteinander belasten. Umgekehrt kann die *Augenscheinlichkeit der Probleme* durch die bewusste Weckung empathischer Gefühle für Hilfen nutzbar gemacht werden, wie der tragische Tod des syrischen Jungen Aylan gezeigt hat. Ohne seinen medienwirksam verbreiteten Tod wäre die Bereitschaft verschiedener Mitgliedstaaten, so auch Großbritannien, zur freiwilligen Aufnahme von 40 000 Flüchtlingen kaum denkbar gewesen.

Der Unterschied in der Akzeptanz einer kostenträchtigen Krisenlösung resultiert zweitens durch den Aspekt einer *zeitlichen Kostenverlagerung*. Die erste Rate der Kredite für das erste Hilfspaket muss Griechenland erst 2020 leisten, die Tilgung für das zweite beginnt 2023. Die Tilgung endet 2041 bzw. 2057. Nimmt man die geringe Verzinsung der Hilfskredite von durchschnittlich 1,5% p.a. hinzu, dann wird das Problem bereits heute durch einen permanenten indirekten Schuldenschnitt bei subventionierten Konditionen und Inflation zu Lasten der Gläubigerstaaten weitgehend unmerklich sozialisiert. Demgegenüber lässt die Thematik der Flüchtlinge keine zeitliche Kostenverschiebung zu. Die Ausgaben und der damit finanzierte Ressourcenverzehr finden heute statt. Die Opportunitätskosten zeigen sich der heimischen Bevölkerung in geringeren oder schlechteren staatlichen Dienstleistungen, Wohnraumknappheit etc. Geringe positive konjunkturelle Effekte können durch die konsumtiven Ausgaben der Flüchtlinge entstehen, die eine Sparquote von nahe null haben dürften.

Einen dritten Unterschied markiert die *Lastenverteilung* zwischen den Mitgliedstaaten. Die Schließung der Grenzen sowie alternativ die Durchleitung nach Deutschland und in die skandinavischen Länder scheint für einige Staaten die kostengünstig-einfachere Lösung zu sein: Das Problem lässt sich im Gegensatz zu den potenziellen Ansteckungsgefahren für andere Länder im Fall der Staatsschuldenkrise hier scheinbar fern des eigenen Landes halten. Der Verteilungs-

schlüssel zur Griechenlandhilfe ist durch den ESM-Vertrag bzw. den Kapitalanteil an der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie an dem IWF unverhandelbar vorgegeben. Demgegenüber ist die EU-weite Kostenverteilung bei den Hilfen für Flüchtlinge völlig offen und zudem national beeinflussbar. Werden Quoten für die Aufnahme von Flüchtlingen beabsichtigt, sind die quantifizierbaren Kriterien festzulegen. Je nachdem, ob und mit welcher Gewichtung die Wirtschaftskraft, die Bevölkerungszahl, die Größe des Landes oder weitere Faktoren wie die Arbeitslosenrate berücksichtigt werden, ändert dies die Aufteilung. Darüber hinaus sind die Standards der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge national weitgehend frei gestaltbar – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Anreize für den Ort einer Asylbeantragung. Schließlich verbessert die Schaffung von Tatsachen die eigene Position, sei es durch unrechtmäßige Grenzsicherungen oder durch Transitgewährung.

Einen weiteren Einflussfaktor stellt die vermeintliche *Kompetenz der Bevölkerung* hinsichtlich der Problematik dar. Die Folgen einer Eurokrise, verbunden mit einem Austritt eines Mitglieds wie Griechenland, sind selbst unter Fachleuten höchst umstritten. Darüber hinaus sind die Mechanismen der Krisenverursachung sowie die möglichen Handlungsalternativen in der breiten Bevölkerung völlig intransparent und einer Bewertung nicht zugänglich. Die politische Führung – fremd beraten und selbst nur begrenzt problemkompetent – agiert scheinbar risikoaversiv, indem sie im Rahmen einer Pfadabhängigkeit den einmal eingeschlagenen Weg der ›Euro-Rettung‹ nicht verlässt.¹⁶ Damit gewinnt die Regierung weitgehend freie Hand für das weitere Vorgehen. Demgegenüber ist die politische Führung bei der Flüchtlingsproblematik wesentlich enger an ein (manipulierbares) Votum der Bevölkerung gebunden, da das Krisenphänomen gut vermittelbar ist und mit den alternativen Lösungen der Politik vielfach eine kommunale, persönliche Betroffenheit verbunden ist.

Außerdem trennen beide Fälle die anfallenden *Kosten und Nutzen*. Kredithilfen nach dem ESM beruhen auf einem Programmvertrag zwischen dem Krisenstaat und den übrigen Eurostaaten. Die Hilfen sind an ein sogenanntes Memorandum of Understanding (MoU) geknüpft. Mit Hilfe dieser Konditionierung soll der Programmstaat haushaltsmäßig und ökonomisch wieder gesunden und die Eurozone stabilisiert werden – eine klassische *Win-win-Situation*. Darüber hinaus scheinen allen Beteiligten die Opportunitätskosten gegenüber einem Austritt bzw. einer Staatsinsolvenz mit der Gefahr für die Stabilität der Währungsunion als geringer. Demgegenüber hat die humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen den Charakter eines einseitigen Geschäfts, einer Wohltat, bei der die eine Seite ausschließlich den Nutzen, die andere zumindest kurzfristig und ohne die Berücksichtigung intrinsischer Mo-

¹⁶ Eine möglicherweise einhergehende Problemverschiebung oder gar -verschärfung wird offiziell ebenso ausgeblendet, wie die Gefahr eines chaotischen Zusammenbruchs der Eurozone (vgl. hierzu auch Meyer 2012).

tive ausschließlich die Kosten hat – eine eher unübliche *Win-loss-Situation*. Staaten, die sich dieser Aufgabe nicht stellen wollen, haben automatisch ein konträres Interesse zu Staaten, die sich in einer humanitären Verpflichtung sehen. Das schützenswerte *Klubgut* ›Stabilität der Eurozone‹ scheint für die Flüchtlingskrise nicht so offensichtlich. Eine Einigung im Sinne der humanitären Sache erscheint deshalb als schwierig. Hinzu kommt ein relativ kurzer Zeithorizont in dieser Sache. Langfristig mögen die Staaten gerade bei einer demographisch schwierigen Struktur und akutem Fachkräftemangel wie in der Bundesrepublik aus der Zuwanderung einen Nutzen ziehen. Voraussetzungen wären eine gelingende Integration und eine zügige Ausbildungs- bzw. Arbeitsaufnahme der Flüchtlinge. Deshalb ließe sich auch eine größere Last dieser Staaten gegenüber Mitgliedstaaten mit einer jüngeren Bevölkerungsstruktur und höherer Arbeitslosigkeit durchaus rechtfertigen. Die bisherigen Vorschläge zur Quotenregelung berücksichtigen die potenzielle gesellschaftliche Nutzenstiftung entweder nicht oder nur ungenügend.

Bruch des EU-Rechts in beiden Fällen

›Not kennt kein Gebot‹. Gemäß diesem vermeintlichen Grundsatz ist beiden Krisen der offenkundige *Rechtsbruch* gemein. Die ersten Euro-Rettungshilfen fanden im rechtsfreien Raum statt und verstießen zumindest gegen den Geist des Vertrages von Lissabon, konkret gegen das finanzielle Beistandsverbot (Art. 125 AEUV). Erst nachträglich wurden sie durch einen neu eingefügten Notfall-Stabilitätsmechanismus (Art. 136 Abs. 3 AEUV) legalisiert.¹⁷ Auch wird die Krisenpolitik der EZB mit dem Ankauf von Staatsanleihen aus den Krisenstaaten (SMP) sowie die Handhabung der Notfallliquidität nicht nur im Falle Griechenlands im Sommer 2015 hinsichtlich des Verbots der monetären Staatsfinanzierung (Art. 123 AEUV) verschiedentlich als grenzwertig beurteilt.

Nach ähnlichem Muster verstoßen die EU-Staaten in der Flüchtlingsfrage mehrfach gegen geltendes Verfassungsrecht. Der Schengener Grenzkodex gründet auf dem Grundsatz: Schutz der EU-Außengrenzen gegen Verzicht auf Grenzkontrollen an den Binnengrenzen. Nur in diesem Zweiklang kann die Personenfreizügigkeit funktionieren. Mangels EU-Unterstützung und wegen einhergehender Überforderung entfällt derzeit ein wirksamer Schutz der Außengrenzen in Italien und Griechenland. Die an der Grenze zu Österreich wieder eingeführten deutschen Grenzkontrollen sind deshalb eine logische Folge und Notwehrmaßnahme, im Schengener Abkommen aber so nicht vorgesehen.

¹⁷ Deutlich sollte an dieser Stelle hervorgehoben werden, dass die verschiedenen Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und dem Europäischen Gerichtshof in keinem Fall zu einem Gerichtsurteil geführt haben, welches das Handeln der Bundesregierung bzw. der Mitgliedstaaten als Verstoß gegen das Grundgesetz bzw. das EU-Primärrecht beurteilt hätte. Vielmehr zogen gerade die Urteile des BVerfG zukünftige Grenzen gegen eine ausufernde und rechtstaatlich bedenkliche Rettungs politik.

Allerdings ist dort für den Fall einer »schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit« (§ 23 Abs. 1 Schengener Grenzkodex) die Wiedereinführung befristeter Kontrollen erlaubt.¹⁸

Mit Art. 78 Abs. 1 AEUV (Asyl) erkennen die Mitgliedstaaten indirekt die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 mit dem zugehörigen Protokoll von 1967 an.¹⁹ Hiernach wird Straffreiheit bei illegaler Einreise gewährt, sofern der Flüchtling sich umgehend bei den Behörden meldet (Art. 31 Abs. 1 GFK). Zugleich besteht ein Schutz vor Ausweisung (Art. 33 GFK). Ganz offensichtlich verstößt Ungarn gegen diese Rechtsgrundsätze, gerade auch mit den im September in Kraft getretenen Gesetzesänderungen.²⁰

Sodann ist entsprechend Art. 13 Dublin-III-Verordnung derjenige Mitgliedstaat für das Asylverfahren zuständig, über den der Flüchtling die EU erstmals betritt. Insbesondere findet hier die Registrierung statt. Eine Durchleitung von Flüchtlingen aus Italien und über die Balkanstaaten steht dem Vertrag von Lissabon entgegen. Deshalb stellen die Flüchtlingszüge nach Österreich, Deutschland und Dänemark, die Fähren von Deutschland nach Schweden sowie der ungehinderte Transit durch Italien einen Verstoß gegen das Dublin-III-Abkommen der EU dar.

Schließlich kann gemäß Art. 16a Abs. 2 Grundgesetz (GG) Asylschutz nicht beanspruchen, »wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften ... einreist«. Vielmehr ist der unerlaubt eingereiste Ausländer zurückzuschieben (§ 57 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz, AufenthG).²¹ Die

¹⁸ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex). Vorgesehen sind Grenzkontrollen »für einen begrenzten Zeitraum von höchstens 30 Tagen oder für die vorhersehbare Dauer der schwerwiegenden Bedrohung, wenn ihre Dauer den Zeitraum von 30 Tagen überschreitet«. Art. 23 Abs. 1 Schengener Grenzkodex. Eine Verlängerung für jeweils 30 Tage ist möglich.

¹⁹ Vgl. das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK) sowie das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Beide Verträge sind durch Art. 18 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) sowie durch den Verweis in Art. 78 Abs. 1 AEUV in das europäische Primärrecht übergegangen. Siehe auch die Konkretisierung im Sekundärrecht durch die Asylverfahrensrichtlinie sowie durch die Qualifikations-/Anerkennungsrichtlinie.

²⁰ Allerdings dürfte im Fall Ungarns eine gewisse Doppelmoral der Kritiker bestehen. Gemäß dem Schengener Grenzkodex, das durch das Protokoll Nr. 19 in den EUV aufgenommen wurde, verpflichten sich die Staaten zum Schutz der Außengrenzen, um dadurch die Möglichkeit zu eröffnen, innerhalb der EU auf Grenzkontrollen verzichten zu können. Im Gegensatz zu Griechenland und Italien gewährleistet Ungarn – rechtlich allerdings angreifbar – diesen Außenschutz.

²¹ Dem steht auch die Ermessensklausel des Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung nicht entgegen, nach der »jeder Mitgliedstaat beschließen [kann], einen bei ihm von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gestellten Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, auch wenn er nach den in dieser Verordnung festgelegten Kriterien nicht für die Prüfung zuständig ist.« Damit diese Klausel greifen kann, muss die Einreise stattgefunden haben. Bei wieder eingerichteten Grenzkontrollen kommen hierfür nur illegal Eingereiste infrage. Die Einrichtung von nationalen Transit zonen gewinnt gerade unter diesem Gesichtspunkt eine besondere Bedeutung. Bei Nichtanerkennung der Flüchtlingseigenschaft kann die Zurückschiebung in den sicheren Drittstaat (Österreich) zügig unternom-

Deutschland (über)fordernden Flüchtlingsströme sind damit das Ergebnis eines illegalen Zusammenspiels verschiedener europäischer Mitgliedstaaten und der deutschen Regierung.

In erster Linie liegt hier ein Versagen der EU-Kommission vor, die als *Hüterin der Verträge* grundsätzlich verpflichtet ist, gegen objektive Verletzungen des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten einzuschreiten. Jedoch wird gerade in der Flüchtlingsfrage auch deutlich, dass die einzelnen Staaten ihre Selbstbindung an geltendes EU-Recht ganz offensichtlich und bewusst missachten. Darüber hinaus wird das Dublin-Verfahren beispielsweise in Italien seit Jahren auch mangels geeigneter Infrastruktur nicht umgesetzt. In diesem Fall wäre entweder das Verfahren zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern oder aber seitens der EU Unterstützung zu gewähren.

Eine Abkehr von einem regelgebundenen Handeln auf rechtstaatlicher Grundlage bedarf der besonderen *Rechtfertigung* einer nicht abwendbaren Notlage, die mit den bestehenden Regeln nicht beherrschbar bzw. lösbar ist. Die Gefährdung der Stabilität der Eurozone sowie die aktuelle humanitäre Krise mögen als Begründungen dienen. Allerdings sind mehrere *Grundsätze* bei einer Abkehr vom rechtssicheren Normalfall zu beachten: Erstens muss sie die Ausnahme bleiben oder wiederum einer rechtstaatlich neu geschaffenen Regelung folgen; zweitens muss der eingeschlagene Weg zielführend, angemessen und verhältnismäßig sein; schließlich sollte im Rahmen der EU eine konsensuale Abstimmung und ein koordiniertes Vorgehen erfolgen.

In der Euro-Rettungspolitik hat man die Ausnahme über die Einfügung des Stabilitätsmechanismus (Art. 136 Abs. 3 AEUV) in den Vertrag von Lissabon rechtlich abgesichert, so dass der Krisenfall jetzt regelgebunden abgewickelt werden kann. Eindeutig vorteilhaft ist die damit verbundene Rechtssicherheit; nachteilig gegebenenfalls die Pfadabhängigkeit, die eine Pfadabkehr und die Suche nach innovativen Alternativen wie beispielsweise die Einführung von nationalen Währungen parallel zum Euro oder gar einen Austritt aus der Währungsunion behindert. Durch die Kopplung der Hilfen an strikte Auflagen wurde zumindest formal auch dem zweiten Grundsatz Rechnung getragen. Dass die Praxis wie im Fall des dritten Hilfspaketes für Griechenland erhebliche Spielräume zulässt, steht außer Frage und liegt in der Verantwortung der Regierungen. Über die Abstimmungsregeln des Art. 4 Abs. 2 ESM-Vertrag wurde zudem eine Konsensregel etabliert.

Anders sieht es in der Handhabung der Flüchtlingskrise durch die EU aus. Ein Ende der Ausnahmesituation ist nicht

Fortsetzung Fußnote 21:

men werden. Deutschland hätte einen praktikablen Kompromiss zwischen dem rechtlich gebotenen Einreiseverbot und humanitären Überlegungen gefunden. Zugleich würde der Verhandlungsdruck durch den Rückstrom der Flüchtlinge ohne Flüchtlingseigenschaft (Art. 1 GFK) für ein EU-weites, gemeinsames Vorgehen gesteigert.

abzusehen, und es wird derzeit kein regelgebundener EU-weiter Notfallmechanismus angewandt. Die Politikziele sind in den Staaten unterschiedlich und eher diffus formuliert. Während die ablehnenden Staaten das relativ klare Ziel der Abschottung und der Nichtaufnahme verfolgen, stehen bei den aufnehmenden Ländern der humanitäre Schutz der Flüchtlinge, deren Erstversorgung, ihre gesellschaftliche Integration sowie die Aufnahme in den Arbeitsmarkt mit national und kommunal ganz unterschiedlichen Maßnahmen auf der Agenda. Ein EU-weites einheitliches bzw. abgestimmtes Verhalten steht in weiter Ferne.

Schließlich sind die *Anreize* durch die praktizierten Ausnahmen für die *Mitgliedstaaten* zu beachten. Im Grunde genommen geht es um Belohnungen und Bestrafungen, wobei jeder nicht sanktionierte Regelverstoß einer Belohnung gleichkommt. Die Aufnahme als Programmland unter die Kredithilfen des ESM und des IWF haben auf die dortigen Regierungen und Bürger eine eher abschreckende Wirkung, da die Reform- und Sparauflagen nicht nur den finanziellen Spielraum der Länder einengen, sondern über die Verpflichtungen hinaus die nationale Souveränität de facto einschränken. Der Verzicht Irlands 2013 auf die vorsorgliche Kreditlinie des ESM, die Entsaugungen Spaniens im gleichen Jahr auf weitere Rettungshilfen sowie Portugals 2014 auf Übergangshilfen zeigen dies deutlich.

Demgegenüber bleiben der Umgang Ungarns mit den Flüchtlingen sowie der ungehinderte Transit durch manche südeuropäische Staaten, aber auch durch Deutschland,²² bislang ohne Sanktionen. Generell mangelt es insbesondere den osteuropäischen Staaten an Solidarität in dieser Angelegenheit. Welche Möglichkeiten einer Sanktionierung bestehen?

- *Umlenkung von EU-Haushaltsmitteln*: Wenngleich dem Beschluss über den EU-Haushalt ein komplexer und zeitaufwendiger Prozess gemäß Art. 314 AEUV vorangeht, könnten die aufnehmenden Staaten versuchen, entsprechende Haushaltsmittel zur Kostendeckung für die Zukunft einzuplanen oder Mittel aus den verschiedenen EU-Fonds zeitnah umzuwidmen. Kurzfristig wäre auch eine Umverteilung von nicht abgerufenen Mitteln des EU-Struktur-/Kohäsionsfonds denkbar. Mittelfristig könnten der EU-Flüchtlingsfonds besser dotiert werden.²³
- *Vertragsverletzungsverfahren*: Als Hüterin der Verträge könnten die EU-Kommission eine Aufsichtsklage (Art. 258 AEUV) sowie die Mitgliedstaaten eine Staatenklage (Art. 259 AEUV) beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) einreichen. Nicht nur eine langwierige gerichtliche Befassung, sondern auch ein langes Vorverfahren mit Mahn-

²² Vgl. »Zwischen Deutschland und Dänemark rollen wieder Züge«, *ZEIT online*, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-09/daenemark-fluechtlinge-polizei-registrierung>, aufgerufen am 10. September 2015.

²³ Der EU-Flüchtlingsfonds war im Zeitraum 2008 bis 2013 mit Mitteln in Höhe von 613 Mio. Euro ausgestattet (vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:l14567>, aufgerufen am 20. Oktober 2015).

schreiben und begründeter Stellungnahme durch die Kommission sowie die Anhörung des betroffenen Staates machen diesen Weg sehr zeitaufwendig. Allerdings scheint EU-Kommissionspräsident Juncker dieses Verfahren einschlagen zu wollen, indem er für Mitte September d.J. Vertragsverletzungsverfahren gegen EU-Staaten wegen Verstößen gegen das EU-Asylrecht ankündigte.²⁴ Auch Deutschland ist infolge einer unzureichenden Abschiebep Praxis involviert.

- Als Ultima Ratio könnte die EU im Fall Ungarn auch gemäß Art. 7 Vertrag über die Europäische Union (EUV) eine Verletzung der grundlegenden Werte der Union (Art. 2 EUV) feststellen. Die Sanktionen können bis hin zur *Aussetzung von Rechten* für das Land gehen. Allerdings dürften hiermit Rückwirkungen auf den politischen Frieden in der EU sowie auf das Ansehen der Union gegenüber Drittstaaten verbunden sein, so dass auf dieses Mittel wohl verzichtet würde.

Nicht zuletzt gehen *Anreize* von der Politik dieser Staaten auf das *Verhalten der Flüchtlinge* aus. Hierzu rechnet unter anderem die durch eine Transitgewähr ermöglichte, quasi-freie Wahl des Aufnahmestaates durch die Migranten. Das Asylrecht hat sich zu einem Asylbewerberrecht gewandelt (vgl. ausführlich Hailbronner 2015). Nimmt man gerade in Deutschland die völlig unzureichend durchgeführte Abschiebep Praxis hinzu, so erklärt sich auch der hohe anteilige Zustrom von sogenannten Wirtschaftsflüchtlingen: Einmal die deutsche Grenze überwunden, scheint die Duldung bis zum Daueraufenthalt als wahrscheinlich.²⁵ Zudem mag der seit kurzem prägende Begriff der ›Willkommenskultur‹²⁶ nicht nur für ein (neues?) Selbstverständnis in Deutschland im Umgang mit Migranten und als Motivator für zahlreiche bürgerschaftlich engagierte Helfer und Helferinnen gelten: Auf jeden Fall erzeugt die vielfach überaus positive Aufnahme von Flüchtlingen auch langfristig-dynamische Verhaltensänderungen in den Heimatstaaten der Flüchtlinge. Der lange, vielfach gefährliche Weg nach ›Germany‹ gewinnt an Attraktivität. Dies könnte beispielsweise auch für syrische Flüchtlinge gelten, die bislang in schlecht versorgten jordanischen Flüchtlingscamps ausharren. Problematisch würde die Situation allerdings dann, wenn es zu einem zeitlichen Mismatch kommt, in dem ein wachsender Zustrom auf eine wieder sinkende Hilfsbereitschaft stößt oder die Integration der

Flüchtlinge schwerer wird als anfänglich gedacht. Fukushima und die Energiewende sollten den politisch Verantwortlichen zumindest in Deutschland als mahnende Beispiele für eine emotional-schnelle, aber schlecht durchdachte und teure Politikreaktion dienen. Auch sollte eine offene Diskussion über Belastungsgrenzen ergebnisorientiert in der EU wie auch in den einzelnen Mitgliedstaaten geführt werden.

Rechtstaat, Demokratie und Gewaltenteilung

In beiden Bereichsintegrationen sind die institutionellen Regelungen für einen *Notfallmodus* entweder anfangs nicht vorgesehen (Währungsunion) oder völlig unzureichend (GEAS). Die Übertragung nationaler Kompetenzen auf die Union durch eine ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der Euro-Währungspolitik (Art. 3 AEUV) sowie eine geteilte Zuständigkeit im Bereich Grenzkontrollen, Asyl, Einwanderung (Art. 2 Abs. 1 AEUV) kann in Verbindung mit diesen mangelhaften Vorkehrungen die ökonomische und gesellschaftliche Stabilität der Mitgliedstaaten gefährden. Die seitens der EU sowie der Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr haben drei, für die Grundsätze der politischen Verfassung (Art. 2 EUV; Art. 20 GG) wesentliche Folgen (vgl. auch Huber 2015):

Rechtstaatlichkeit: Wesensmerkmal des Rechtsstaates ist die Bindung der staatlichen Organe durch das Recht. Da eine Krisenreaktion im Rahmen der bestehenden rechtlich-institutionellen Vorgaben entweder nicht möglich oder nicht wirksam wäre bzw. zu unerwünschten Folgen führen könnte, werden rechtlich irreguläre Maßnahmen ergriffen. Wenn zudem ein regulärer Notfallmechanismus nicht zeitnah neu in das Rechtssystem eingefügt wird, handeln die staatlichen Organe ganz offensichtlich rechtswidrig. Die außervertragliche/-gesetzliche Notrettung würde zu einer ›*haltlosen Notpolitik*‹ geraten (vgl. hierzu ausführlich Hufeld 2011, S. 120 ff.). Hinzu kommt noch der Verbau des Zugangs zum BVerfG sowie des EuGH, da eine Klage von Bürgern nur dann zugelassen wird, wenn diese eine persönliche Betroffenheit nachweisen (Art. 19 Abs. 4 GG). Diese ist, wie die Verfassungsbeschwerden gegen die Rettungshilfen gezeigt haben, häufig schwer zu belegen.

Demokratie: Ein zentrales Merkmal demokratisch-legislativer Strukturen besteht im Haushaltsrecht des Parlaments: keine Ausgabe(verpflichtung) ohne Zustimmung des Parlaments. Mit dem fiskalisch motivierten Ankauf von Staatsschuldtiteln der Krisenländer ist die EZB Ausfallrisiken in Form einer Selbstermächtigung eingegangen. Gleiches gilt für die Notfallliquidität zur Stützung quasi-bankrotter griechischer Geschäftsbanken im Sommer 2015. Ausgehend von einem unrechtmäßigen Handeln der deutschen Regierung bei der Aufnahme von Flüchtlingen sowie der ungenügenden Abschiebep Praxis abgelehnter Asylbewerber werden

²⁴ Vgl. »Juncker zum Umgang mit Flüchtlingen: ›Die Europäische Union ist in keinem guten Zustand‹«, *Spiegel Online*, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/junckers-rede-zur-lage-der-eu-a-1052048.html>, aufgerufen am 9. September 2015.

²⁵ Vgl. Wehner (2015). So werden in Bayern und Hessen etwa 50% der ausreisepflichtigen Ausländer geduldet. Höhere Anteile bestehen in Nordrhein-Westfalen (77%), Thüringen (83%) sowie Bremen (88%).

²⁶ Vizekanzler Gabriel äußerte am 8. September im ZDF: »Ich glaube, dass wir mit einer Größenordnung von einer halben Million für einige Jahre sicherlich klarkämen« und »Ich habe da keine Zweifel – vielleicht auch mehr.«, verfügbar unter: <http://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-833.html>, aufgerufen am 9. September 2015. Ein weiterer Ausdruck ist der Slogan ›refugees welcome‹, mit dem beispielsweise die Landesregierung in Schleswig-Holstein, Kommunen (Stadt Kiel), Fußballvereine (FC St. Pauli und Borussia Dortmund) sowie eine Vielzahl von Bürgern werben.

die damit verbundenen Kosten über einen Nachtragshaushalt gebilligt. Das Parlament gerät ex post unter Zugzwang für Ausgabebewilligungen, deren Verursachung die Regierung ohne rechtliche Grundlage im Vorhinein geschaffen hat.

Verschiebung in der Gewaltenteilung: Die irregulären Notfallmaßnahmen werden von der Exekutive einzelner Mitgliedstaaten, der Kommission und des EU-Rates unter Zeitdruck beschlossen und ausgeführt. Die Parlamente können häufig nur nachträglich das bereits vollzogene Handeln rechtlich einhegen und finanziell alimentieren. Einher geht eine faktische Entmachtung der Legislative. Das ihr eigene Initiativrecht, das eine gestaltende Funktion ermöglichen soll, wird von der Exekutive übernommen.

Fazit

Sowohl die Eurokrise wie auch die Flüchtlingskrise stellen die EU vor eine Notsituation. Da das EU-Recht keine oder nur ungenügende Regelungen für diese Fälle vorsieht, können die Kommission und die Mitgliedstaaten nur reaktiv und durch ein von Zeitdruck geprägtes ›Durchwursteln‹ handeln. Während im ersten Fall eine Konsensstrategie vorherrscht, wird die Flüchtlingsthematik bislang konfliktär ausgetragen. Erklärungen liefern Unterschiede hinsichtlich der Merkmlichkeit der Kosten, einer zeitlichen Kostenverlagerung, des Kostenverteilungsschlüssels, der Problemkompetenz der Bevölkerung sowie der Kosten-Nutzen-Verteilung zwischen den helfenden und hilfenehmenden Parteien. Beide Krisen verbinden rechtsstaatliche Gratwanderungen bis hin zu einem offensichtlichen Bruch des EU-Rechts. Die humanitäre Nothilfe und die Gefährdung der Stabilität der Eurozone mögen die vielfältigen Rechtsbrüche rechtfertigen – eine handlungsgestaltende europäische Werte- und Rechtsgemeinschaft sieht jedoch anders aus.

Literatur

Europäische Kommission (2014), *Das Gemeinsame Europäische Asylsystem*, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_de.pdf, aufgerufen am 21. September 2015.

Europäische Kommission (2015), *Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden*, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_de.pdf.

Hailbronner, K. (2015), »Asyl in Europa – wenn, wie, wann, wo?«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. Oktober, 6.

Huber, P.M. (2015), »In der Sinnkrise«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1. Oktober 2015, 7.

Hufeld, U. (2011), »Zwischen Notrettung und Rüttelschwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise«, *integration* (2), 117–131.

Hufeld, U. (2015), »Das Recht der Europäischen Wirtschaftsunion (§ 22)«, in: P.-Chr. Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, Enzyklopädie des Europarechts*, Bd. 4, Nomos, Baden-Baden, 1301–1385.

Meyer, D. (2012), »Die Politik der Alternativlosigkeit – Wie es dazu kam und warum ein Wechsel angeraten ist«, *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 132(2), 47–52.

Schimmelfennig, F. (2015), »Von Krise zu Krise: Versagt die EU in der Flüchtlingspolitik?«, *Wirtschaftsdienst* 95(10), 650–651.

Schneider, J. und St. Angenendt (2015), *Krise der europäischen Asylpolitik: Kollektive Aufnahmeverfahren mit fairen Quoten einrichten*, Kurzinformation des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, SVR-Forschungsbereichs 2015-1, Berlin 2015.

Wehner, M. (2015), »Wie Abschiebung durchgesetzt werden soll«, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 11. Oktober, 3.

Weingartner, M. und Ph. Plickert (2015a), »Kosten für Flüchtlinge verdoppeln sich«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. Juli, 15.

Weingartner, M. und Ph. Plickert (2015b), »Asylbewerber kosten bis zu 10 Milliarden Euro«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20. August, 17.

Rechtsquellen

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK) vom 28. Juli 1951 sowie das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967.

EFSF-Rahmenvertrag vom 7. Juni 2010.

Euro-Plus-Pakt vom 25.3.2011 – Stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz, EUCO 10/11.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438) geändert worden ist.

Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

Protokoll (Nr. 19) über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand.

Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks.

Richtlinie 2011/95/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikations-/Anerkennungsrichtlinie).

Richtlinie 2013/32/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Asylverfahrensrichtlinie).

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24. April 2012) m.W.v. 1.7.2013.

Vertrag über die Europäische Union (EUV), Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 13), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1. Juli 2013.

Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vom 2. Februar 2012, T/ESM 2012/de.

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) vom 2. März 2012.

Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.