

Zwischen Verantwortung und Versagen

Die gemeinsame Asyl- und Zuwanderungspolitik der Europäischen Union

Christof Mandry

Die Asyl- und Zuwanderungspolitik der Europäischen Union ist in Verruf geraten. Die einen machen sie für die vielen menschlichen Opfer verantwortlich, die vor allem auf dem Mittelmeer bei dem Versuch ums Leben kommen, Europa zu erreichen, und sprechen von der „Festung Europa“. Die anderen kritisieren hingegen den unzureichenden europäischen Grenzschutz und den in ihren Augen unkontrollierten Zustrom von fremden Menschen aus aller Welt und fürchten nicht nur die Überfremdung ihrer Gesellschaften, sondern ganz grundsätzlich einen Souveränitätsverlust der staatlichen Politik. Es kann auch kein Zweifel daran bestehen, dass die europäische Asyl- und Migrationspolitik gravierende systemische und ethische Mängel aufweist. Im Mittelpunkt der Kritik stehen das Gemeinsame Europäische Asyl-System (GEAS) mit der Dublin-III-Verordnung, der Grenzschutz und die Freizügigkeit innerhalb der EU. Von einer geregelten und gesteuerten Zuwanderung von jungen und qualifizierten Arbeitskräften, die die europäischen Gesellschaften und die europäische Wirtschaft aufgrund des demographischen Wandels dringend benötigen, spricht gegenwärtig kaum jemand mehr. Die sogenannte Blue-Card-Initiative betrifft auch eine weitaus geringere Anzahl von Menschen als jene, die seit 2014 als Flüchtlinge oder Asylsuchende in die EU gekommen sind. Entsprechend soll es auch hier vor allem um das umstrittene EU-Asyl-

system und den Flüchtlingsschutz gehen.¹ Wie ist hier der Stand der Dinge und worin bestehen die Probleme?

1. Profil der Europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik: Agenda 2015

Auf der Basis eines Zehn-Punkte-Planes der Europäischen Kommission vom Mai 2015 hat der Europäische Rat eine neue Migrationsagenda beschlossen, über deren Details allerdings noch nicht in allen Punkten Einigkeit erzielt werden konnte.² Im Kern geht es darum, auf der einen Seite den Grenzschutz zu verstärken und irreguläres Einreisen zu verhindern. Es soll wieder zum zwischenzeitlich teilweise ausgesetzten Schengen-Regime zurückgekehrt werden. Zum anderen sollen die Asylsuchenden gerechter auf die Mitgliedstaaten verteilt und es soll insgesamt der Schutzaspekt für Asylsuchende und Flüchtlinge verstärkt werden. Dazu dient auch die finanzielle und technische Verstärkung der Seenotrettung im Mittelmeer, bei der unter Koordination der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex neue Aktionen aufgelegt werden. Hinzu kommen Pläne für militärische Operationen, mit denen Schleuseraktivitäten unterbunden werden sollen. Diese Militarisierung des Grenzschutzes stößt freilich vielerorts auf Kritik, und weder die völkerrechtliche Realisierbarkeit noch die Erfolgsaussichten sind bislang geklärt.

An diesem Maßnahmenpaket wird bereits deutlich, dass die europäische Politik in diesem Bereich zwei Grundsätzen verpflichtet ist, die sich nicht spannungsfrei unter einen Hut bringen lassen: nämlich Sicherheit nach innen durch effektiven Grenzschutz und humanitärer Schutz für Asylsuchende und Kriegsflüchtlinge. Faktisch hat die europäische Politik bislang den Sicherheitsaspekt vorrangig behandelt, und es ist auch nicht abzusehen, dass sich an dieser

Schwerpunktsetzung etwas ändert. Bei genauerem Hinsehen wird sogar deutlich, dass die Europäische Union weit davon entfernt ist, eine einheitliche und konsistente Asyl- und Flüchtlingspolitik zuwege zu bringen. Das Gefälle zwischen den politischen und administrativen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, aber auch die Unterschiede bei den Einstellungen gegenüber Migration und Asyl in den europäischen Gesellschaften sind beträchtlich und stehen einer Einigung entgegen. Umso wichtiger ist es, die Konfliktlinien vor dem Hintergrund der bereits errichteten europäischen Architektur im Bereich von Grenzpolitik, Migration und Flüchtlingsschutz zu erkennen.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem liegt durchaus in der Logik der europäischen Integrationsbemühungen. Es ist eine Konsequenz aus einer zentralen europäischen Idee, nämlich dem freien Personenverkehr. Mit dem Schengen-Regime wurde bekanntlich ein gemeinsamer europäischer Binnenraum errichtet, der trotz fortbestehender nationaler Grenzen im Inneren auf die Kontrollen für Personen und Waren verzichtet. Die europäische Einigung wird in der scheinbar grenzenlosen Reisefreiheit in Europa für alle Binneneuropäer erfahrbar. Wenn aber die Grenzen nach innen an Bedeutung verlieren, werden die Grenzen nach außen umso wichtiger. Wer sie einmal überwunden hat, kann sich im Inneren des Schengen-Europa faktisch völlig frei bewegen. Konsequenterweise ist das Schengen-Regime daher mit dem Aufbau und dem Ausbau der Grenzsicherung und der Grenzkontrollsysteme an den Außengrenzen Europas verbunden. Sicherung vor grenzüberschreitender Kriminalität und Kontrolle bzw. Abwehr von unerwünschter Zuwanderung sind die ausdrücklich erklärten Ziele. Die daraus resultierende personelle, materielle und technologische Intensivierung des europäischen Grenzschutzes haben zu dem Ausdruck „Festung Europa“ geführt. Da die Europäische

Union sich auf der anderen Seite jedoch auch zum Asylrecht und zum internationalen Flüchtlingsschutz bekennt (vgl. zum Beispiel Art. 18 der Europäischen Grundrechtecharta), werden die Außengrenzen auch zu jenem Ort, an dem einreisewillige Menschen aus Drittstaaten zuerst europäischen Boden und damit den europäischen Rechtsraum erreichen können. Die innere Freizügigkeit und quasi-Grenzenlosigkeit machten es also erforderlich, ein gemeinsames Einreise- und Asylsystem zu entwickeln. Unter dem Anspruch der Rechtsstaatlichkeit ist es zudem nur folgerichtig, dass für die Verfahren der Asylbeantragung und -gewährung, für die Versorgung der Asylsuchenden, für die vorübergehende Duldung und die Aufnahme von Flüchtenden auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention überall dieselben rechtlichen Verfahren und (Mindest-)Standards gelten. Genau dem soll das GEAS dienen: effiziente, faire, transparente und einheitliche Verfahren für jede/n Schutzsuchende/n, egal wo er oder sie EU-Boden betritt.

2. Anspruch und Wirklichkeit

Bei aller Kritik muss man daher einräumen, dass die europäische Asylpolitik durchaus positive Effekte vorzuweisen hat. Denn die Asylsysteme der Mitgliedstaaten waren bei der Einführung des Schengen-Regimes sehr unterschiedlich ausgebaut – es lagen Welten zwischen dem Asylsystem der „alten“ Mitgliedstaaten der EU-15 und den neuen Mitgliedern aus den jüngeren Erweiterungsrunden. Die EU hat den Aufbau einer Verwaltung und eines Versorgungssystems, die rechtsstaatlichen und humanitären Mindestanforderungen genügen, erheblich vorangebracht. Freilich muss man zugeben, dass hier noch vieles im Argen liegt, zumal die größten Mengen an Zutrittswilligen gerade in jenen Ländern mit eher schwachen administrativen Strukturen an-

landen. Anspruch und Wirklichkeit klaffen im GEAS noch weit auseinander.³ Insbesondere die sogenannte „Schutzlotterie“ steht für das menschenrechtlich gravierendste Problem: Die Anerkennungsquoten für Asylsuchende sind zwischen den EU-Mitgliedstaaten nach wie vor so unterschiedlich, dass es für Menschen auf der Flucht vor allem darauf ankommt, wo sie mit dem EU-Recht in Kontakt treten, wenn es darum geht, ob sie Schutz erhalten oder nicht. Aber auch die Verfahrensdauer und die Zugänglichkeit von Rechtsschutz werfen Fragen auf; außerdem erfolgt die Versorgung der Menschen mit Unterkunft, Nahrung, medizinischer Hilfe und Bildung für schulpflichtige Kinder und Jugendliche bis zum Entscheid auf sehr unterschiedlichem, teilweise mangelhaftem Niveau. Mancherorts ist die Versorgungssituation so schlecht, dass man den Vorwurf der „Abschreckungsstrategie“ kaum zurückweisen kann. Der Europäische Gerichtshof hat daher im Dezember 2011 entschieden, dass eine verfahrensmäßig eigentlich gebotene Rücküberstellung von Asylbegehrenden nach Griechenland nicht mehr und nach Italien nur dann zulässig ist, wenn eine Unterbringung nach EU-Richtlinien gewährleistet ist.

Was das Verfahren der Asylanerkennung bzw. des Flüchtlingsschutzes betrifft, so hat die Europäische Union mit dem Dublin-Abkommen eine eigentlich sinnvolle Überlegung zugrunde gelegt. Grundsätzlich sieht es vor, dass derjenige Mitgliedstaat für das Verfahren und die Erstaufnahme von Drittstaatsangehörigen, die in der EU einen Schutzantrag stellen, zuständig ist, in dem die betreffende Person das erste Mal EU-Boden betreten hat. Damit sollte ein effizientes Verfahren ohne langwierige Überstellungen (über deren Regeln ohnehin kein Einvernehmen erzielt werden konnte) in andere Mitgliedstaaten gewährleistet werden. Allerdings ist es zum einen unzureichend rechtlich ausgestaltet, zum anderen wird es nur halbherzig umge-

setzt. Die gegenwärtig geltende Dublin-III-Verordnung hält an den bisherigen Grundsätzen des Dublin-Abkommens fest, bringt aber – auch aufgrund von Gerichtsentscheidungen – etliche menschenrechtliche Verbesserungen, wie das Verbot der Inhaftnahme von Minderjährigen im Zusammenhang mit dem Anerkennungsverfahren. Freilich ist das Dublin-System schon dem Grundsatz nach nur für den Normalfall geeignet, nicht aber für einen plötzlichen massenhaften Andrang von Schutzsuchenden, unter dem die administrativen Systeme der Grenzstaaten kollabiert sind und kollabieren mussten. Hinzu kommt, dass die südlichen und östlichen Grenzstaaten der Antragslast auch dadurch Herr zu werden versuchten, dass sie die Einreisenden einfach in andere Länder zur Antragstellung weiterreisen ließen (von wo aus es dann zu einem Rückstellungswirrwarr kam); außerdem reiste eine größere Anzahl von Menschen auch von sich aus in andere Mitgliedstaaten weiter, entweder weil sich dort bereits Verwandte oder Landsleute aufhielten, weil die dortigen wirtschaftlichen Aussichten und die Versorgungslage als besser eingeschätzt werden oder weil die Anerkennungsquote dort günstiger ist. Das Dublin-Verfahren ist damit letztlich völlig unzureichend: sowohl in menschenrechtlicher Hinsicht, da es durch die Rücküberstellungspraxis und die damit einhergehenden Verfahrensmängel zu völkerrechtswidriger Rücküberstellung von Schutzsuchenden in Drittstaaten kommt, in denen ihnen Verfolgung droht, als auch in administrativ-verfahrenstechnischer Hinsicht, da die Dublin-Verordnung nur die Erstaufnahme und den Verfahrensort regelt, aber nicht den Verbleib anerkannter oder geduldeter Asylanten bzw. Asylsuchender. Die massiven Interessengegensätze zwischen den EU-Mitgliedstaaten haben solche weitergehenden Regelungen seit der Einführung des GEAS im Jahre 1999 verhindert. Zwar sehen die Dublin-III-Ausgestaltung und der

aktuelle Aktionsplan des Europäischen Rats die administrative und finanzielle Unterstützung der Grenzstaaten bei der Versorgung der Antragsteller und auch bei der Verfahrensdurchführung vor. Dennoch gibt es insgesamt weder eine unter rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Hin-sichten befriedigende Versorgung der aufnahmesuchenden Menschen noch eine solidarische Aufteilung der Lasten für die Verfahren und die Erstversorgung noch für die endgültige oder temporäre Aufnahme. Die Kritik, die das GEAS von vielen Seiten erfährt, ist daher insofern berechtigt, als es weder eine gemeineuropäische Solidarität widerspiegelt noch den menschenrechtlich begründeten Ansprüchen der nach Europa kommenden Menschen auf Aufnahme oder zumindest auf rechtsstaatlich angemessene Verfahren gerecht wird.⁴ Will man über die begründete Kritik am Status quo hinausdenken, stellt sich freilich die Grundsatzfrage, ob das GEAS konsistenter gestaltet werden und damit europäischer werden soll, oder ob die Kompetenzen für Aufnahme und Flüchtlingsschutz wieder rein in mitgliedstaatliche Hände gelegt werden sollen. Angesichts der Verfahrensverbesserungen, die das GEAS in vielen östlichen Mitgliedstaaten durchaus erbracht hat, müsste gezeigt werden, dass diese rechtsstaatlichen Standards auch bei der Renationalisierung erhalten oder gar ausgebaut würden.

3. Interessengegensätze stehen einheitlicher Regelung im Wege

Die Mängel im GEAS und insbesondere im Dublin-Regime sind eine direkte Folge der Interessengegensätze innerhalb der Europäischen Union. Zwar sind sich die Mitgliedstaaten weithin darin einig, dass der Sicherheitsaspekt in Einwanderungsfragen Vorrang genießt, doch darüber hinaus bestehen enorme Unterschiede sowohl hinsichtlich der Ein-

stellungen gegenüber Zuwanderung und Asyl ganz generell als auch hinsichtlich der Fragen, ob und welche Zuwanderer erwünscht sind und welchen Stellenwert völkerrechtliche Verpflichtungen gegenüber schutzsuchenden Menschen aus Drittstaaten haben. Die Migrationsforscherin Elizabeth Collett charakterisiert die europäische Asylpolitik daher als „designed dysfunction“⁵ – als gewollte Funktionsunfähigkeit. Tatsächlich sind die EU-Mitgliedstaaten auch in durchaus unterschiedlicher Hinsicht von der aktuellen Zuwanderung betroffen. Die südlichen und östlichen Grenzstaaten haben die Hauptlast im Grenzschutz, bei der Erstaufnahme und der Versorgung der vielen Menschen zu tragen. Dabei sind sie häufig eher wirtschaftlich schwach und administrativ ineffizient, und sie verfügen über wenig Erfahrung mit modernem Asylrecht. Sie nehmen außerdem durchaus wahr, dass sie für die nach Europa strömenden Menschen nicht das eigentliche Ziel darstellen, dass diese vielmehr in die ökonomisch stärkeren Länder im Zentrum und im Norden Europas gelangen möchten. Die eigentlichen Zielländer der Zuwanderung wie Deutschland, Österreich, Schweden, die Schweiz, Großbritannien, Dänemark und Frankreich sehen sich vor der Aufgabe, die dauerhaft oder temporär aufgenommenen Menschen sozial, ökonomisch und kulturell zu integrieren. Aus Sicht der Mitgliedsländer stehen also die kurzfristigen Erstaufnahme- und Verfahrenslasten im Süden und Osten den langfristigen Integrationslasten im Norden gegenüber. Die Aufgabe einer umfassenden Asyl- und Migrationspolitik wäre es, hier einen fairen Lastenausgleich zu finden, der, so gut es geht, unter Wahrung der menschenrechtlichen Verpflichtungen eine dem gemeinsamen europäischen Wohl dienende Lösung findet. Dies kommt ohne Zweifel einer politischen Herkulesaufgabe gleich. Realistisch gesehen ist es daher weniger problematisch, dass das Profil einer solchen umfassen-

den Lösung bislang nur undeutlich erkennbar ist, sondern dass das politische System der Europäischen Union offenbar momentan nicht in der Lage ist, die Interessengegensätze in einem konstruktiven Verfahren zu bearbeiten. Etliche Mitgliedstaaten scheinen die Interessengegensätze eher durch Alleingänge bearbeiten zu wollen. Insgesamt ist es eine weitverbreitete Haltung, Lasten möglichst an andere Mitgliedstaaten weiterzureichen, anstatt eine systemische Lösung zu suchen. Das Verfassungsproblem der EU besteht nun nicht darin, dass es solche Egoismen gibt, sondern dass das politische System die faktische und sogar die offenkundige Missachtung von Geist und Buchstabe der Europäischen Einigung zulässt und sogar politisch belohnt. Die Migrationskrise deckt daher auch schonungslos die Verfassungsmängel der EU-Konstruktion auf und stellt – ebenso wie bereits die weiterhin vor sich hin schwelende europäische Finanz- bzw. Schuldenkrise – die Frage nach der politischen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union. Die vielen populistischen, antieuropäischen Bewegungen in den europäischen Mitgliedstaaten bringen den Vertrauensverlust in die EU überdeutlich zum Ausdruck; gleichzeitig erschweren sie durch ihren antieuropäischen Druck auf die mitgliedstaatlichen Regierungen und durch ihre Obstruktionspolitik im Europaparlament die demokratische Bearbeitung der Herausforderung.

4. Steht die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik vor dem Ende?

Das GEAS und insgesamt die unzureichende europäische Migrationspolitik sind nicht der eigentliche Grund dafür, dass der Zuwanderungsdruck nach Europa, der seinerseits seine Ursachen im ungelösten Nahostkonflikt und in der politisch-ökonomischen Unterentwicklung und Be-

nachteiligung des afrikanischen Kontinents hat, in ethischer und politischer Hinsicht unbefriedigend behandelt wird. Die Ursachen liegen auf europäischer Seite vielmehr darin, dass der Anspruch der EU auf politische Gestaltung mit der Wirklichkeit ihrer politischen Handlungsfähigkeit nicht zusammengeht. Über die erforderlichen Verbesserungen der Asylpolitik hinaus wäre ja eine umfassende und koordinierte Außen-, Sicherheits- und Migrationspolitik notwendig, die außerdem mit der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten abgestimmt ist. Tatsächlich aber verfügt die EU nur über eine unterentwickelte Außenpolitik und die mitgliedstaatlichen außenpolitischen Aktionen werden nur wenig miteinander koordiniert. Die EU und ihre Mitgliedstaaten zeigen außerdem zu geringes Engagement bei der Unterstützung des UNHCR und weiterer Hilfswerke bei der Versorgung der Syrien-Vertriebenen in den Erstaufnahmeländern des Nahen Ostens. Sie sind damit für den Aufbruch der Menschen aus diesen Gebieten mitverantwortlich. Es wäre daher mehr Europa statt weniger Europa notwendig, um die Probleme zu lösen, die aufgrund der großen Anzahl von Schutzsuchenden und Zuwanderungswilligen die einzelnen Mitgliedstaaten überfordern. Denn bei einigermaßen realistischer Betrachtung kann die Renationalisierung des Grenzschutzes und der Migrationspolitik keine Lösung sein. Weder dürften einzelne europäische Staaten in der Nähe zu den aktuellen Krisengebieten in der Lage sein, ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention gerecht zu werden, noch verfügen sie alleine über das außenpolitische Gewicht, um darauf hoffen zu können, dass bei einer weltpolitischen Bearbeitung der Krisen ihre Interessen Berücksichtigung finden. Das bloße Schließen der Grenzen und die Verweigerung jeglicher Migrationspolitik kommen einer Vogel-Strauß-Strategie gleich. Europäische Lö-

sungsansätze für eine solidarische Lastenverteilung, die die Europäische Kommission und der Europäische Rat auf die Agenda zu setzen versuchen, stoßen bei einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten jedoch auf eine grundsätzliche Angst vor dem nationalen Souveränitätsverlust. Weder das 2015 von der Kommission ins Spiel gebrachte *Resettlement*-Programm noch die *Relocation* von bereits in Europa befindlichen Personen sind bisher in trockenen Tüchern.⁶ Beim *Resettlement*-Programm geht es gerade einmal um 20.000 Personen, die nach UNHCR-Kriterien eindeutig Schutz benötigen und aus Syrien oder den Nachbarländern in die EU geholt werden sollen; mit dem Stichwort *Relocation* ist die Umverteilung von 24.000 Personen aus Italien und 16.000 aus Griechenland gemeint, deren Schutzbedürftigkeit ebenfalls unstrittig ist und die nach einem bestimmten Schlüssel auf andere EU-Staaten verteilt werden sollen. All dies und überhaupt jede Maßnahme, die nach einem Quotensystem für die gerechtere Verteilung entlang einem Schlüssel aus Bevölkerungszahl und ökonomischer Leistungsfähigkeit aussieht, wird von vielen Regierungen rundweg abgelehnt. Eine Regelung, die aufgrund eines Mehrheitsvotums anstatt durch Einstimmigkeit zustande kommt, stellt in ihren Augen den Verlust nationaler Selbstbestimmung dar – einer Selbstbestimmung, die sie durch den Beitritt zur EU nach dem Ende des Warschauer Paktes zu erhalten und zu sichern hofften. Allerdings wäre dem entgegenzuhalten, ob die Alternative zwischen „Europäisierung und Souveränitätsverlust“ und „Renationalisierung und Souveränitätsbehauptung“ die politische Situation wirklich angemessen analysiert. Denn die Konzentration auf einen nationalen politischen Horizont und die Verweigerung jeglicher Kooperation innerhalb der Europäischen Union, die nicht strikt zu eigenem Vorteil gereicht, schränkt den Handlungsspielraum vieler, gerade kleinerer Staaten faktisch erheblich

ein. Es wäre daher notwendig, europäische Solidarität neu zu verstehen, nicht allein in Termini des Vorteils- und Lastenausgleichs, sondern in einer umfassenden Absicherung politischer Handlungsfähigkeit unter Globalisierungsbedingungen. Die europäischen Staaten verlieren in der globalisierten Welt massiv an Bedeutung. Dies zeigt sich gerade auch in der Migrationskrise, in der die EU nur reagiert, aber kaum positive Gestaltungsmacht entfaltet. Die Europäer werden ihre politische Handlungsfähigkeit und damit letztlich ihre Freiheit nur sichern können, indem sie sich auf europäische Gemeinsamkeiten besinnen und solidarisch handeln. Das würde auch den Weg zu einer konsistenteren und menschenrechtlich konsequenteren Asyl- und Migrationspolitik ebnen.

Anmerkungen

- ¹ Zur Migrationspolitik der EU insgesamt vgl. meinen Aufsatz „Die Migrationspolitik der Europäischen Union. Kritischer Blick auf ein transnationales Politikfeld“, in: Amos international 9 (2015), H. 1, 20–26.
- ² Vgl. *Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union*, Suche nach Lösungen für Migrationsdruck (18. 4. 2016): <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/migratory-pressures/> [6. 6. 2016].
- ³ Vgl. *P. Bendel*, Flüchtlingspolitik der Europäischen Union: Menschenrechte wahren! Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO Diskurs 16/2015: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12108.pdf> [6. 6. 2016].
- ⁴ Vgl. *S. Fratzke*, Not Adding Up. The Fading Promise of Europe's Dublin System, Brüssel: Migration Policy Institute März 2015: <http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIe-Asylum-DublinReg.pdf> [6. 6. 2016].
- ⁵ *E. Collett*, The Asylum Crisis in Europe: Designed Dysfunction, Brüssel: Migration Policy Institute September 2015: <http://www.migrationpolicy.org/news/asylum-crisis-europe-designed-dysfunction> [6. 6. 2016].
- ⁶ Vgl. *J.O. Kleist*, Interview „Das Resettlement-Programm der EU wird sich nicht durchsetzen“ (12. 6. 2015): <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/208212/interview-j-olaf-kleist> [6. 6. 2016].