

Marianne Haase

Vom Wollen und Können der europäischen Asylpolitik

Es geht um Großes: um das europäische Schutzversprechen an Verfolgte, Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und die Glaubwürdigkeit des europäischen Asylsystems. Das Funktionsprinzip von freien Grenzen, Asylschutz und Kontrolle der EU-Außengrenzen ist massiv gestört. Ausdruck davon sind das zusammengebrochene Dublin-System, die (temporär) wieder eingeführten Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raumes und öffentliche Schuldzuweisungen der Mitgliedstaaten untereinander. Die europäische und damit auch die nationalstaatliche Asylpolitik stehen angesichts der sogenannten Flucht- und Migrationskrise am Scheideweg: Gelingt es, sich auf eine tatsächlich gemeinsame europäische Asylpolitik zu einigen und damit die Grundlagen für einen gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wieder oder gar erstmalig herzustellen?

Zentrales Motiv für die Harmonisierung der Flüchtlingspolitik auf europäischer Ebene war die in den 90er Jahren erlebte Unmöglichkeit, Asyl-

zuwanderungsbewegungen allein nationalstaatlich zu regulieren. Die im EU-Vergleich sehr unterschiedlichen Aufnahmebedingungen und Aufkommen von Asylgesuchen sowie unklare Zuständigkeiten für Flüchtlinge zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten hatten dazu geführt, dass eine Verteilung und eine Standardangleichung erzielt werden sollten. Die damals (wie heute) starke Betroffenheit Deutschlands von Asilmigration, die damals (wie heute) unterschiedlichen Anerkennungsquoten bei Asylgesuchen und der Wunsch Deutschlands damals (wie heute) auf europäischer Ebene eine Lastenverteilung zu etablieren, waren wesentliche

Treiber für eine europäische Asylpolitik. Grundlegend waren etwa das Programm von Tampere (1999) und die Überführung der Asylpolitik in EU-Recht durch den Vertrag von Lissabon. Ergebnis war aus deutscher Sicht eine bis 2008 insgesamt rückläufige Zahl von Asylsuchenden, die jedoch seitdem und besonders seit 2013 wieder deutlich ansteigt. Für die EU-Mitgliedstaaten mit Außengrenzen des Schengen-Raumes führte das Dublin-Abkommen zu einer für sie neuen Belastung.

In der europäischen Asylpolitik liegt zudem ein humanitäres, wertevermittelndes Ziel. Die Anerkennungs- oder die Aufnahmerichtlinie stellen verbindliche Regeln dar, die EU-weit geltende grundlegende Schutzgarantien für Asylsuchende eingeführt haben. Sie mögen aus deutscher Perspektive weitestgehend selbstverständlich wirken, sind jedoch gerade für die EU-8 historisch nicht gewachsen und sollten gegenüber dem Vorbeitrittszustand zu einer qualitativen Verbesserung des Asyl- und Menschenrechtsschutzes führen. Gerade in den postsozialistischen Ländern waren bislang kaum Erfahrungen mit Asylzuwanderung gemacht worden, vielmehr waren diese Staaten selbst Herkunftsländer von Flüchtlingen gewesen und nach der Wende Auswanderungsland für viele Arbeitsmigranten geworden.

Beim Blick auf die EU-Asylpolitik muss zunächst positiv hervorgehoben werden, dass es geglückt ist, ein Set an Standards zu etablieren, welches dem EU-weiten Schutz von Flüchtlingsrechten und der Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention zuträglich ist, auch weil ihre Umsetzung einklagbar ist. Diese Standards haben in Beitrittsprozessen Asylsysteme in den Beitrittsländern weiterentwickelt, und auch in der EU-Außenpolitik fungiert die EU-

Warum eine europäische Flüchtlingspolitik?

Asylpolitik als Kompass, an dem sich annäherungsbereite Drittstaaten auszurichten haben. So gesehen wohnt der EU-Asylpolitik eine nicht zu unterschätzende normsetzende Wirkung inne.

Was die Umsetzung des EU-Rechts in nationale Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten anbelangt, herrscht aber neben Licht auch Schatten. Trotz gemeinsamer Anerkennungskriterien ist es nie gelungen, eine einheitliche Schutzgewährung herbeizuführen. Das Beispiel der sehr unterschiedlichen Anerkennungsquoten für afghanische Asylsuchende verdeutlicht die fehlende Einheitlichkeit trotz EU-weit harmonisierter Kriterien: Sie variierte im Jahr 2014 zwischen 20 % und 95 %. Auch das Dublin-System brachte Ergebnisse hervor, die überraschen mögen: Es wurden nicht nur Staaten mit Außengrenzen durch das Dublin-System stark belastet, auch Länder wie Deutschland gehören auf der einen Seite zu den Top-Sendeländern von Dublin-Überführungen, zugleich aber auch zu den Top-Empfängerländern. Aufgrund der sich stark unterscheidenden Aufnahmebedingungen in den EU-Mitgliedstaaten – trotz verbindlich festgelegter Standards – wurden Dublin-Überführungen in einzelne Staaten zeitweise aufgrund der dort nicht sicherzustellenden menschenwürdigen Aufnahme der Flüchtlinge ausgesetzt.

Doch warum ist es in der EU-Asylpolitik bislang nicht gelungen, gemeinsame Standards und vergleichbare Verfahren zu etablieren? Die beiden ersten und wohl wichtigsten Gründe sind die Interessendivergenz und die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. Während auf der einen Seite Länder wie Deutschland über langjährige Erfahrungen bei der Schutzgewährung und ein zugleich arbeitsmarktgetriebenes Interesse an der Integration von Flüchtlingen verfügen, stehen Staaten an den Außengrenzen vor gänzlich anderen Voraussetzungen. Einer der am meisten betroffenen

Staaten, Griechenland, wird in einer äußerst belasteten wirtschaftlichen Phase mit einem hohen Zustrom an Asylbegehrenden konfrontiert. Ressourcen für eine menschenwürdige Aufnahme von Asylsuchenden sind daher kaum vorhanden.

Völlig unterschiedlich sind die Bedürfnisse, die Traditionen und die Erfahrungen der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Integration von Flüchtlingen. Länder wie Frankreich können hier auf ihren Erfahrungsschatz aus der Integration von Drittstaatsangehörigen zurückgreifen, während etwa osteuropäische Staaten weitestgehend neues Terrain betreten und aufgrund historischer Erfahrungen und der Situation auf den lokalen Arbeitsmärkten kaum Interesse an der mittel- oder langfristigen Integration von Flüchtlingen haben. Gerade an dieser Stelle findet von der EU-Ebene ausgehend kaum eine Normsetzung statt, da die EU-Integrationspolitik bislang ein nur sehr schwach reguliertes Feld in der Europäischen Union ist.

Eine bislang und auch weiterhin offene Flanke ist die häufig mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten finanzielle und materielle Ressourcen für eine solidarische Bewältigung der sogenannten Flüchtlingskrise bereitzustellen. Symptomatisch hierfür steht die ausbleibende Unterstützung der europäischen Partner bei der Fortführung des italienischen Seenotrettungsprogramms »Mare Nostrum«, mithilfe dessen laut Internationaler Organisation für Migration (IOM) zwischen Oktober 2013 und Dezember 2014 rund 200.000 Menschen gerettet wurden. Aber auch auf Grenzschutz fokussierten Frontex-Operationen wie »Triton« fehlen Ressourcen, die von Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden müssten. Diese beiden Beispiele sind ein Hinweis darauf, dass es bei der mitgliedstaatlichen Unterstützung offenbar weniger um die Zielsetzung der zu unterstützenden Aktion geht (Flücht-

Gelingen und Scheitern der Europäisierung

lingsrettung oder Grenzschutz), sondern vielmehr um mangelnde generelle Solidaritätsbereitschaft. Rufe nach *Relocation*, also die Umsiedlung von Flüchtlingen innerhalb der EU zur Entlastung besonders betroffener Mitgliedstaaten, haben in der Vergangenheit politisch in den EU-Mitgliedstaaten ohne Außengrenze kaum Unterstützung erfahren.

Insgesamt ist die europäische Harmonisierung nur bis zur gemeinsamen Standardsetzung vorgedrungen, die Verfahren selbst finden bislang auf nationalstaatlicher Ebene statt. Mit dieser nur unvollständigen Harmonisierung konnten also Räume für vielfältige Asylpraktiken genutzt werden. Regulierende und verfahrensangleichende Mechanismen wie personelle und finanzielle Unterstützungsleistungen oder Aktivitäten des European Asylum Support Office (EASO) konnten nicht ausreichend auf defizitäre Asylsysteme in einzelnen Mitgliedstaaten reagieren, auch weil sie die Ursachen der Krise der europäischen Asylpolitik nicht beheben konnten.

Folge der unterschiedlichen Umsetzungspraktiken der europäischen Regelungen ist angesichts des starken Zuwachses an Asylgesuchen ein wachsendes Misstrauen der europäischen Mitgliedstaaten untereinander. Eine weitere Folge ist, dass mit dem starken Zuzug an Flüchtlingen eine Situation eingetreten ist, die der vor der Europäisierung in den 90er Jahren ähnelt: der Ruf nach Lastenteilung, die Verschärfung der Debatte um eine Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU, aber auch eine heftige und leidenschaftliche Diskus-

sion um die Qualität unseres Asyl- und Menschenrechtsschutzes.

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen des europäischen Asylsystems geht es nun also darum, nicht nur mögliche Mechanismen und technokratische Verfahren der Lastenverteilung zu entwickeln, sondern ein gemeinsames

Wollen wieder zu beleben. *Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg?* Die unterschiedlichen historischen Erfahrungen und

Bedürfnisse zwischen den Mitgliedstaaten als Ursachen der Krise der EU-Asylpolitik werden bestehen bleiben. Es wird also ein hohes Maß an Kompromissfähigkeit, ein adäquates Anreizsystem und eine Rückbesinnung auf die »europäischen Werte« erfordern, um Schritte in Richtung eines europäischen Asylsystems zu gehen, in dem das Vertrauen untereinander wieder wachsen kann. Mut machend ist nicht nur die Tatsache, dass eine enteuropäisierte Asylpolitik allein EU-rechtlich wegen der Verankerung der gemeinsamen EU-Asylpolitik im Vertrag von Lissabon mit sehr hohen Hürden verbunden wäre. Die aktuellen Diskussionen um das EU-Asylsystem und seine Bilanzierung können auch selbst heilsam sein und zu einer Revitalisierung des Gedankens an eine genuine EU-Asylpolitik führen. Denn es ist völlig klar, dass die Staaten der Europäischen Union den Flüchtlingskrisen in Europa und in den Herkunftsländern mittelfristig nur mit einer gemeinsamen Politik werden begegnen können.

(Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder.)



Marianne Haase

ist Beraterin bei der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Bereich »Migration und Entwicklung«.

marianne.haase@gmx.net