

Janna Weßels/Uwe Hunger

Ein langfristiges Konzept fehlt

Wie Europa auf die Flüchtlingskatastrophen reagiert

»Es kann nicht sein, dass angesichts dieses Flüchtlingszustroms der Egoismus regiert: Europa ist doch Solidarität, nicht Egoismus«, wird der italienische Premier Matteo Renzi beim EU-Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Brüssel Ende Juni zitiert. Fast täglich titeln die Medien in diesem Jahr, dass wieder zahlreiche Migranten im Mittelmeer in Sicherheit gebracht werden mussten, weil sie mangels alternativer Zugangswege auf die überfüllten Boote von Schleppern angewiesen waren. Besonders dramatisch sind Meldungen über solche Fälle, bei denen jede Rettung zu spät kommt, wie zuletzt im April 2015, als beim größten bisher registrierten Unglück dieser Art bis zu 800 Flüchtlinge ertranken. In diesem Kontext wird immer wieder eine verbesserte – notwendige sowie wichtige – Seenotrettung gefordert. Aber das Problem greift viel tiefer: Die europäische Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik ist lediglich reaktiv und ermöglicht dadurch, dass die Katastrophe fort dauert. Es mangelt an einem langfristigen Konzept für eine proaktive Gestaltung der Einwanderung nach Europa sowohl aus humanitären als auch aus demografischen Gründen.

Die aktuelle Debatte um die »Verteilung« der Asylsuchenden bildet dies deutlich ab. Bislang gilt in diesem Kontext die sogenannte Dublin-III-Verordnung, die bis auf wenige Ausnahmen das Verursacherprinzip vorsieht: Derjenige Staat ist für den Asylsuchenden zuständig, der die Einreise zugelassen oder nicht verhindert hat. Gemäß dieser Verordnung ist das Ersteinreiseland zuständig für Aufnahme, Asylantrag und gegebenenfalls Abschiebung bzw. Integration der Asylsuchenden. Ganz konkret bedeutet dies, dass der Staat, der die Fingerabdrücke des Migranten regis-

triert hat, für alle Folgekosten aufkommen muss. Dieses System wurde als Reaktion auf die hohen Asylbewerberzahlen zu Beginn der 90er Jahre eingeführt. Damals war nicht absehbar, dass die EU-Staaten an den EU-Außengrenzen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Krise kaum noch in der Lage sind, diese Aufgabe zu erfüllen. Die Aufnahmestaaten sind von der Situation mehr und mehr überfordert. Gleichzeitig haben die Migranten auch nicht die Möglichkeit, länger als drei Monate in andere EU-Länder zu reisen. So besteht nicht einmal für anerkannte Flüchtlinge Freizügigkeit. Auf diese Weise bleibt die Asylpolitik in Europa sehr stark national definiert: Ziel der Flucht kann nicht die EU sein, sondern immer nur ein bestimmter Mitgliedsstaat, auf den die einzelne Person festgelegt wird. Flüchtlinge im italienischen Bari brachten ihre Situation folgendermaßen auf den Punkt: »Our fingerprints are here, so this is our home«.

Das »Verursacherprinzip« hat zur zunehmenden Abschottung der Landesgrenzen zur Türkei, Griechenland und Bulgarien geführt, sodass der Weg über das Meer nach Italien oder Malta, und zunehmend auch wieder nach Griechenland, den einzigen noch offenen Zugang zur »Festung Europa« darstellt. Während nämlich eine Abschottung von Landesgrenzen mehr oder weniger möglich ist, ist dies bei Seegrenzen kaum zu realisieren. Dies gilt umso mehr, seit der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mit der Entscheidung im Jahr 2012 in dem Fall »Hirsi Jaama und andere gegen Italien« die bis dahin von Italien praktizierten sogenannten Push-Backs, also Rückführungen von Booten auf See in ihre Herkunftsländer, aus Menschenrechtsgründen verboten hat.

Ein Vertreter des italienischen Innenministeriums betonte in einem Interview mit uns: »Sobald sie sich auf den Booten befinden, ist es praktisch unmöglich, Migranten davon abzuhalten Europa zu erreichen.«

Bei konsequenter Umsetzung der Dublin-Regelung führt dieses System zu einer unverhältnismäßig hohen Belastung von Staaten wie Griechenland, Italien und Malta. Angesichts der teilweise fatalen Situation in diesen Ländern wird das Prinzip des Ersteinreislands mittlerweile von den Asylsuchenden wie auch von den betroffenen Aufnahmestaaten gleichermaßen umgangen. So wird z.B. berichtet, dass Malta Rettungsaktionen in der maltesischen Seerettungszone (SAR-Zone = *Search and Rescue*) vermeidet und Flüchtlingsboote weiter in die italienische SAR-Zone fahren lässt, während Italien ankommenden Asylsuchenden durch eine verzögerte Registrierung von Fingerabdrücken eine Weiterreise in andere EU-Staaten ermöglicht.

Die ungleichen Verantwortungszuweisungen und deren Umgehung haben das europäische Asylsystem inzwischen zu einem »Bürokratie-Monster« gemacht, das Behördenmitarbeiter ständig damit beschäftigt, Asylsuchende von einem EU-Land in ein anderes zu schieben. Abschiebehaftanstalten müssen betrieben werden, Grenzpolizisten sind in verstärktem Einsatz und Rechtsanwälte sowie Gerichte verwenden bereits einen Großteil ihrer Kapazitäten auf Dublin-Fälle. Gleichzeitig bleiben sowohl die Asylverfahren als auch die Aufnahmebedingungen in den verschiedenen Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich. Bereits seit der Entscheidung des EGMR aus dem Jahr 2011 im Fall eines afghanischen Flüchtlings, der über Griechenland nach Belgien eingereist war (Verfahren »M.S.S. v. Belgium and Greece«), sind Dublin-Rückführungen nach Griechenland aufgrund der dortigen katastrophalen Aufnahmebedingungen untersagt. 2014 folgte die Entscheidung im Verfahren »Tarakhel v. Switzerland«, die unter be-

stimmten Umständen auch die Rückführung minderjähriger Asylsuchender nach Italien nicht mehr zulässt.

Obwohl die schwerwiegenden Mängel des Systems längst bekannt waren und alternative Vorschläge vorlagen, wurde noch im Juni 2013 mit Dublin III eine Neufassung verabschiedet, die das System in seinen Grundzügen bestätigt und im Wesentlichen am Verursacherprinzip festhält. Trotz dieses Verursacherprinzips aber nahmen Staaten wie Deutschland (in realen Zahlen) und Schweden (prozentual) nach wie vor die meisten Flüchtlinge auf – wobei nicht nachprüfbar ist, zu welchem Grad dies auf die beschriebene Umgehung der Verantwortungszuschreibung von Dublin III zurückzuführen ist. Mit Ausbruch und Zuspitzung der Konflikte im arabischen Raum und Nordafrika in Kombination mit der wirtschaftlichen Krise in Südeuropa und der zunehmend effektiven Abschottung der äußeren Landesgrenzen kommen die Konstruktionsfehler der Dublin-Abkommen so deutlich zum Tragen, dass das System immer weiter zusammenbricht. In der ersten Jahreshälfte 2015 sind laut Schätzungen des UNO-Flüchtlingswerks UNHCR bereits 137.000 Menschen über das Mittelmeer in die EU eingereist, die große Mehrheit von ihnen sind Flüchtlinge. Angesichts dieser neuen »Krise«, die durchaus zu erwarten war, wurde im Mai 2015 – nur zwei Jahre nachdem Dublin III bestätigt worden war – erstmals ernsthaft über eine grundlegende Reform dieses Prinzips diskutiert.

Die Europäische Kommission griff dafür die lange bestehende Idee eines Quotensystems auf und schlug einen permanenten und automatischen Mechanismus der »Lastenteilung« zwischen den EU-Mitgliedsstaaten vor. Der Verteilungsschlüssel sollte anhand von Bevölkerungsgröße, Bruttoinlandsprodukt, Zahl der in den vergangenen Jahren bereits aufgenommenen Asylsuchenden sowie der Arbeitslosenquote ermittelt werden. Der Vorschlag scheiterte an der Ablehnung einiger EU-Staaten wie

Großbritannien, Tschechien, Ungarn und Polen. Allerdings ist fraglich, ob ein derartiges Umverteilungssystem an den grundsätzlichen Problemen tatsächlich etwas ändern würde. Es wäre also zu erwarten, dass auch ein Quotensystem in ähnlicher Weise wie das Dublin-System sowohl von den Asylsuchenden selbst, als auch von den betroffenen Mitgliedsstaaten umgangen würde. Asylsuchende würden wohl weiterhin in Länder geschoben, in die sie gar nicht wollen und die sie auch nicht haben wollen. An den notwendigen sogenannten Dublin-Transfers und dem daraus resultierenden bürokratischen Aufwand würde sich dabei wahrscheinlich ebenso wenig ändern wie an den unterschiedlichen Aufnahmebedingungen und wirtschaftlichen Situationen, die in den einzelnen Mitgliedsstaaten herrschen. Die nächste Katastrophe wäre wohl bereits wieder im System angelegt.

Stattdessen wäre das Grunddilemma wohl nur dann zu lösen, wenn es auch für Asylsuchende Freizügigkeit innerhalb der EU gäbe, bei der sie auf die eine oder andere Weise in das Land ein- bzw. weiterreisen könnten, in dem sie die größten Chancen sehen und ggf. auf Netzwerke zurückgreifen könnten. Entsprechende Ansätze, die in diese Richtung weisen, wurden etwa vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration vorgeschlagen. Danach gilt für Asylanträge weiterhin zwar das Dublin-System, nach der Flüchtlingsanerkennung herrscht aber Freizügigkeit. Das von Pro Asyl und verschiedenen anderen Akteuren vorgeschlagene sogenannte »Free Choice«-Modell geht einen Schritt weiter und fordert, dass Asylsuchende auch den Staat ihres Asylantrags frei wählen können. Hiernach würden Solidarität und Verantwortungsteilung innerhalb der EU auf einer ande-

ren Ebene erreicht werden müssen als durch eine zahlenmäßig gerecht erscheinende Verteilung von Personen auf Staaten. Finanztransfers und logistische Unterstützung zwischen den Staaten wären notwendig. Vor allem müsste Europa aber akzeptieren, dass Migration und Asyl keine vorübergehenden Phänomene sind und eine proaktive Politikgestaltung notwendig ist. Eine Reform des Dublin-Systems müsste daher in eine Migrationspolitik eingebettet sein, die neben Asyl auch andere legale Wege nach Europa ermöglicht. Denn die Flüchtlingsströme werden eher zu- als abnehmen, wenn keine entsprechende politische und wirtschaftliche Stabilisierung in den betroffenen Regionen gelingt.

Für die Stabilisierung der Herkunftsländer kann Migration dabei sogar eine Schlüsselrolle spielen, nämlich dann, wenn die Migranten aus diesen Regionen in Europa eine echte Chance erhalten, an dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben zu partizipieren und ihr nach Jahren, manchmal nach Jahrzehnten, gewonnenes Kapital, Know-how und ihre Kontakte eines Tages wieder in ihre Herkunftsländer zurücktransferieren. In der jüngeren Geschichte gibt es eine Reihe von Beispielen, angefangen bei China und Afrika über Indien bis hin zu kleineren Staaten wie Vietnam, bei denen Migration eine wichtige Rolle im Entwicklungsprozess gespielt hat. Die weitaus bessere Lösung, diese Produktivkräfte zu entfalten, wäre es allerdings, wenn man – auch zur Entlastung der Asylwege – ganz legale Wege der Arbeitsmigration nach Europa schaffen würde, auch und gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung. Während dem schrumpfenden Europa die Arbeitskräfte ausgehen, verdoppelt sich z.B. bis 2050 die Bevölkerung in Afrika.



Janna Weßels

ist Doctoral Scholar für Flüchtlingsrecht an der University of Technology Sydney und der Vrije Universiteit Amsterdam.

janna.wessels@uts.edu.au



Uwe Hunger

ist Fellow am Forschungskolleg der Universität Siegen und Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der WWU Münster.

uwe.hunger@uni-siegen.de