

8. Hart an der Grenze: Die jüngste Krise der Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union

MARTIN GROSSE HÜTTMANN

Die Europäische Gemeinschaft ist in ihrer Geschichte immer wieder in Krisen geraten. Viele Beobachter gehen davon aus, dass die jüngsten Krisen, also die Euro- und Finanzkrise, die Krise des EU-Migrationssystems, der Brexit sowie Populismus und Nationalismus jedoch eine neue Qualität haben, weil sie sich wechselseitig verstärken – es wird deshalb auch von einer »Polykrise« gesprochen. Was aber heißt »Krise«? Der Begriff stammt aus dem Griechischen und bedeutet laut Duden »Wendepunkt« oder »gefährliche Situation«. Er beschreibt den Augenblick, in dem eine politische, ökonomische oder gesellschaftliche Entwicklung in die eine oder die andere Richtung kippen kann. Am Ende kann die Europäische Gemeinschaft aus der Krise gestärkt hervorgehen oder sie kann im Extremfall auseinanderbrechen bzw. es kann zu einer schleichenden Desintegration kommen. Am Beispiel des Europäischen Migrationssystems sollen zum einen die Ansätze einer »Staatlichkeit« der EU und zum anderen die Grenzen der europäischen Integration illustriert werden. Denn zum einen hat die EU mit der Migrations- und Asylpolitik bereits typische »Staatsaufgaben« übernommen; es geht hier schließlich um die Frage von Inklusion und Exklusion, also darum, welche Personen aus Drittstaaten aufgenommen und welche an den europäischen »Staatsgrenzen« abgewiesen bzw. in ihre Herkunftsstaaten zurückgeschickt werden sollen. Die Mitgliedstaaten folgen jedoch nicht nur ihrem »Koordinationsreflex«, indem sie neue Instrumente und »staatliche« Institutionen, wie etwa die Grenzschutzagentur »Frontex« schaffen. Bei politisch heiklen Themen wie Zuwanderung und Asyl soll die »Europäisierung« und die Übertragung von Kompetenzen von der nationalen auf die EU-Ebene aber auch nicht zu weit gehen – die Mitgliedstaaten folgen auch einem »Souveränitätsreflex« (Wessels 2016). Weil die einen Mitgliedstaaten der EU eher dem ersten Reflex zur Koordinierung und Zusammenarbeit folgen und die anderen dem Reflex, möglichst keine Souveränitätsrechte abzugeben, wurde die sogenannte »Flüchtlingskrise« zu einer echten Zerreißprobe für die EU und ihre Mitgliedstaaten.

Der Begriff »Integration« gehört in der EU-Forschung zu den zentralen Konzepten und soll hier kurz erläutert werden, um deutlich zu machen, was Integration im Zusammenhang mit der Europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik bedeutet: »Integration« wird in der Europa-Forschung – vereinfacht gesagt – verstanden als die Übertragung von Kompetenzen und Handlungsressourcen von der nationalen auf die Ebene der Europäischen Union. Damit geht



Abb. 1 »Alle an einem Strang!«

© Gerhard Mester, 2018

erstens die Schaffung supranationaler (lat. *supra*: »oberhalb«), von den Mitgliedstaaten unabhängiger Organe mit eigenen Aufgaben (zum Beispiel die Europäische Kommission oder der Gerichtshof der EU) einher und zweitens der Ausbau eines Europäischen »Mehrebenensystems« und einer supranationalen Rechts- und Solidargemeinschaft. In diesem Mehrebenensystem werden die Kompetenzen und die politische Verantwortung schrittweise neu organisiert und in den Europäischen Verträgen festgeschrieben. Die EU übernimmt mehr und mehr Aufgaben, mit denen die Mitgliedstaaten, wären sie auf sich allein gestellt, überfordert wären. Die schrittweise Verdichtung und »Europäisierung« der Zusammenarbeit führt dann zu einer »Integration«, die ganz unterschiedliche Dimensionen erfasst und zu einer politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verflechtung der Mitgliedstaaten führt. Die europäischen Staaten, die in der EU zusammenarbeiten und ihre Ressourcen zusammenlegen, lösen sich dabei in diesem Mehrebenensystem jedoch nicht auf wie das Stück Zucker im Kaffee, sondern sie bleiben als »europäisierte« und »integrierte« Staaten erhalten. Im Zuge des Integrationsprozesses kam es seit den 1990er Jahren auch zu einer schrittweisen »Europäisierung« der klassischen, zu den Kernaufgaben von Staaten gehörenden Politikfelder Asyl-, Migrations- und Zuwanderungspolitik. Im vorliegenden Beitrag werde ich zeigen, wann und warum es zur Integration dieser Aufgaben gekommen ist und weshalb es in der sogenannten Flüchtlingskrise zu massiven Konflikten und politischen Zerwürfnissen gekommen ist. Dabei wird deutlich werden – so meine These –, dass das Staatsversagen einzelner EU-Länder, wie etwa das von der Eurokrise gebeutelte Grie-

chenland, den politischen Druck erhöht, neue Institutionen und Mechanismen zur Koordinierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik auf europäischer oder internationaler Ebene zu schaffen, wodurch paradoxerweise und trotz aller Bemühungen, den nationalen Handlungsspielraum nicht einschränken zu lassen, das Ausmaß an »Europäischer Staatlichkeit« (Bieling/Große Hüttmann 2016) erweitert wird.

Die Anfänge einer »europäischen« Asyl- und Migrationspolitik

Der Abbau der Grenzkontrollen war ein zentrales Ziel und ein Symbol der europäischen Einigungsbewegung nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Jugend Europas war in den 1950er Jahren an die Grenzen gestürzt, um die Schlagbäume zu zersägen. Es sollte dann freilich noch Jahrzehnte dauern, ehe die Grenzbefestigungsanlagen etwa an der deutsch-französischen Grenze zwischen Kehl und Straßburg tatsächlich abgebaut und die Kontrollen abgeschafft wurden. Der im Jahre 1985 unterzeichnete Vertrag von Schengen besiegelte diesen Meilenstein der europäischen Einigungsgeschichte. Zunächst waren nur die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die drei Beneluxstaaten Belgien, die Niederlande und Luxemburg beteiligt. Die rechtliche Grundlage für den Abbau der Grenzkontrollen zwischen diesen Staaten war das »Schengener Durchführungsübereinkommen«, das auch als »Schengen II« beschrieben wird und 1995 in Kraft getreten ist. Mit dem Wegfall der Kontrolle an den Binnengrenzen schufen die beteiligten Staaten einen neuen politischen und rechtlichen Raum, den »Schengenraum«. Durch die Abschaffung der Grenzkontrollen im Inneren mussten die »Schengen-Staaten« die wegfallenden Kontrollmöglichkeiten ausgleichen und in vielen Bereichen sehr viel enger zusammenarbeiten, um etwa die grenzüberschreitende Kriminalität gemeinsam bekämpfen zu können. Zu diesen Ausgleichsmaßnahmen gehörte die Errichtung eines gemeinsamen Fahndungsverbunds, die engere Kooperation zwischen den mitgliedstaatlichen Polizei- und Justizbehörden, die Angleichung und Harmonisierung der nationalen Visa- und Asylpolitik und schließlich die Überwachung der gemeinsamen Außengrenzen. Aus dem ersten Schritt – Abbau der Binnengrenzkontrollen – folgte also im Sinne des Mottos »Wer A sagt, muss auch B sagen« ein zweiter logischer Schritt, nämlich die engere Zusammenarbeit und »Europäisierung« der Visa-, Asyl- und Flüchtlingspolitik. Denn wenn deutsche oder französische Behörden einer Person aus einem Drittstaat ein Visum erteilen oder einem Flüchtling Asyl gewähren, tun sie dies im Namen aller anderen »Schengenstaaten«. Das hatte zur Folge, dass in diesen Politikbereichen nicht mehr allein nach nationalem Recht entschieden werden konnte, sondern nach gemeinsamen »europäischen« Regeln. Da die Fragen von Einlass oder Abweisung von Personen aus anderen Ländern zu den klassischen Staatsaufgaben gehören, wird deutlich, dass eine Harmonisierung und Europäisierung nicht von heute auf morgen bewerkstelligt werden konnte, sondern ein mühsamer und langwieriger Prozess sein würde.

Die Zahl der Staaten, die sich an »Schengen« beteiligen, ist im Laufe der Jahre gestiegen. Die 1985 im kleinen Grenzort Schengen unterzeichnete Vereinbarung ist ein typisches Beispiel für »differenzierte Integration« oder ein »Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten«. Wenn zunächst nur ein Teil der Mitgliedstaaten in der Lage oder willens ist, sich an einem Integrationsprojekt zu

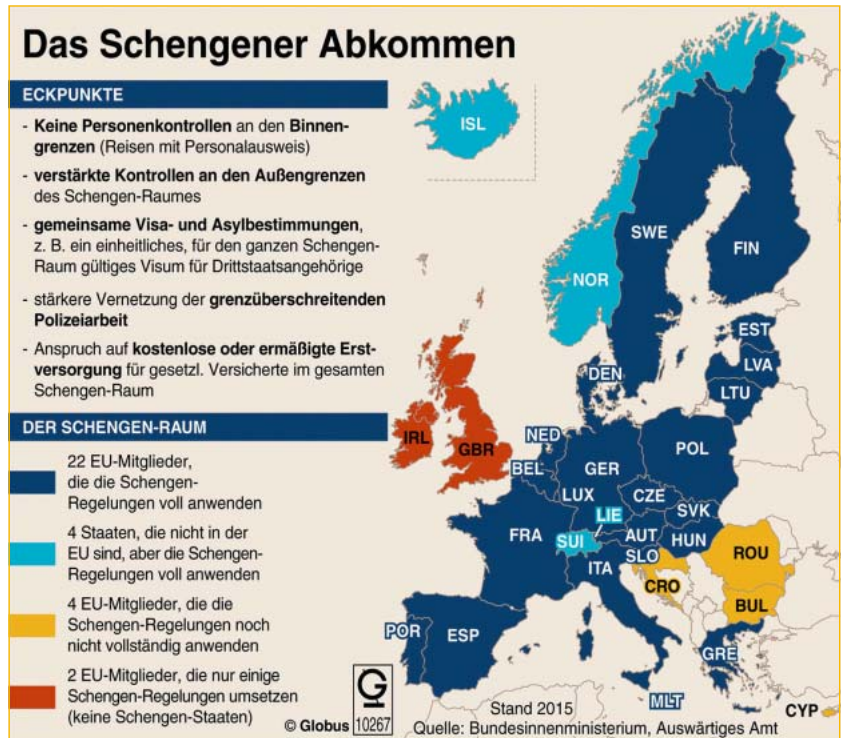


Abb. 2 »Das Schengen-Abkommen«, Stand: 2015

© dpa Infografik

beteiligen, startet man im kleinen Kreis, der dann nach und nach aber größer wird. Heute sind in der Schengen-Kooperation fast alle EU-Mitgliedstaaten beteiligt, darüber hinaus aber auch die Schweiz, Liechtenstein, Island und Norwegen, also Länder, die nicht Mitglied in der Europäischen Union sind. Der Abbau der Binnengrenzkontrollen und die damit verbundenen Ausgleichsmaßnahmen sind Teil eines größeren Integrationsprojektes – das ist der im Vertrag von Amsterdam, der 1997 unterzeichnet wurde und 1999 in Kraft getreten ist, festgeschriebene »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (RFSR). Dieses Mega-Projekt gehört zu den ambitioniertesten Vorhaben der EU, denn die Schaffung eines solchen Europäischen »Rechtsraumes« kann nur gelingen, wenn ursprünglich typisch staatliche Kernaufgaben wie Asyl- und Zuwanderungspolitik sowie der national abgesteckte Rahmen, in dem die Polizei und das Justizwesen traditionell arbeiten, für die grenzüberschreitende und direkte Zusammenarbeit geöffnet wird. Das erfordert ein hohes Maß an Vertrauen zwischen den Staaten und den beteiligten Behörden und eine »Europäisierung« der praktischen Arbeit wie auch der Vorstellungswelt.

Die Zuwanderungs- und Asylpolitik der EU – ein kurzer Überblick

Die Europäische Union kann nur dann tätig werden und Maßnahmen beschließen, wenn der EU-Vertrag eine entsprechende rechtliche Grundlage bietet. In der Einwanderungspolitik sind das die Artikel 79 und 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (abgekürzt: AEUV). Da die Europäische Kommission laut EU-Vertrag das Initiativmonopol besitzt, gehen im Prinzip alle Maßnahmen wie Richtlinien und Verordnungen (»EU-Gesetze«) auf die Brüsseler Behörde zurück. Das gilt heute auch für die Bereiche Einwanderungs- und Asylpolitik. Bis in die 1990er Jahre waren diese Politikfelder noch strikt »intergouvernemental«, also zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten und ihren Verwaltungen organisiert.

In den beiden genannten Vertragsartikeln sind die Zuständigkeiten und die Ziele der EU-Einwanderungspolitik aufgeführt: Dazu

gehören entsprechende Kompetenzen der EU für die legale Einwanderung. Da im »Schengenraum« die Freizügigkeit für Personen gilt, wird die Entscheidung eines EU-Landes über die Aufnahme von Personen aus Drittstaaten stellvertretend für alle anderen Staaten getroffen. Das europäische Recht sieht aber keine vollständige Harmonisierung der nationalen Integrationspolitik vor, da in den EU-Staaten ganz unterschiedliche historische Erfahrungen und Traditionen nachwirken und hier eigene Wege möglich sein sollen. Für die Bundesrepublik Deutschland spielt zum Beispiel die Erfahrung mit der Zuwanderung von »Gastarbeitern« seit den 1960er Jahren eine wichtige Rolle, während Staaten wie Frankreich oder Portugal aufgrund ihrer kolonialen Vergangenheit ein besonderes Verständnis und enge Beziehungen zu bestimmten

Drittstaaten in Afrika entwickelt haben, das anderen EU-Staaten aufgrund der Erfahrungen mit »ihren« Einwanderern fehlt. Zu den weiteren Zuständigkeiten der EU gehören auch die Bekämpfung von »illegaler« oder »irregulärer« Einwanderung und die Vereinbarung von Rücknahmeübereinkommen, die die Europäische Union mit Drittstaaten schließt, um diese zu motivieren, die Geflüchteten, wenn sie keinen Schutzstatus in der EU bekommen, in ihr Ursprungs- oder Herkunftsland zu überführen. Im Unterschied zur Zuwanderungspolitik ist der Bestand an Rechtsnormen und Regulierungen bei der Asylpolitik größer; die Europäische Kommission hat in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Harmonisierung der Asylpraxis in den Mitgliedstaaten auf den Weg gebracht (vgl. Große Hüttmann 2017). Zu den Zielen der Zuwanderungspolitik der EU gehören laut einem Informationsblatt des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments folgende Aspekte: »Eine vorausschauende und umfassende europäische Einwanderungspolitik, die auf Solidarität beruht, ist eines der Hauptziele der Europäischen Union. Mit der Einwanderungspolitik soll ein ausgewogenes Konzept für den Umgang mit legaler und illegaler Einwanderung festgelegt werden« (Schmid-Drüner 2018: 1).

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahre 2009 hat die EU eine Reihe von Entscheidungen getroffen und Beschlüsse gefasst, mit denen die im EU-Vertrag genannten Ziele der Migrationspolitik in konkrete Politik übersetzt wurden: Die Europäische Kommission, das Parlament in Straßburg und die Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer geographischen Lage in besonderem Maße von Migrationsbewegungen über das Mittelmeer betroffen waren, gehörten zu den treibenden Kräften, die sich für eine »Europäisierung« der nationalen Einwanderungspolitik stark gemacht hatten. Zu den Maßnahmen gehören, um nur einige zu nennen, der »Gesamtansatz für Migration und Mobilität« aus dem Jahr 2011, mit dem die Europäische Kommission den Interessen beider Seiten – der EU und ihren Mitgliedstaaten auf der einen und den afrikanischen Staaten auf der anderen Seite – gerecht zu werden versuchte. Aufgeführt wurden Themen wie legale Einwanderung und Mobilität, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels sowie die Stärkung der Menschenrechte von Flüchtlingen. Schon zwei Jahre zuvor legte die

Auf der Suche nach Asyl

Zahl der Erstanträge auf Asyl in der Europäischen Union

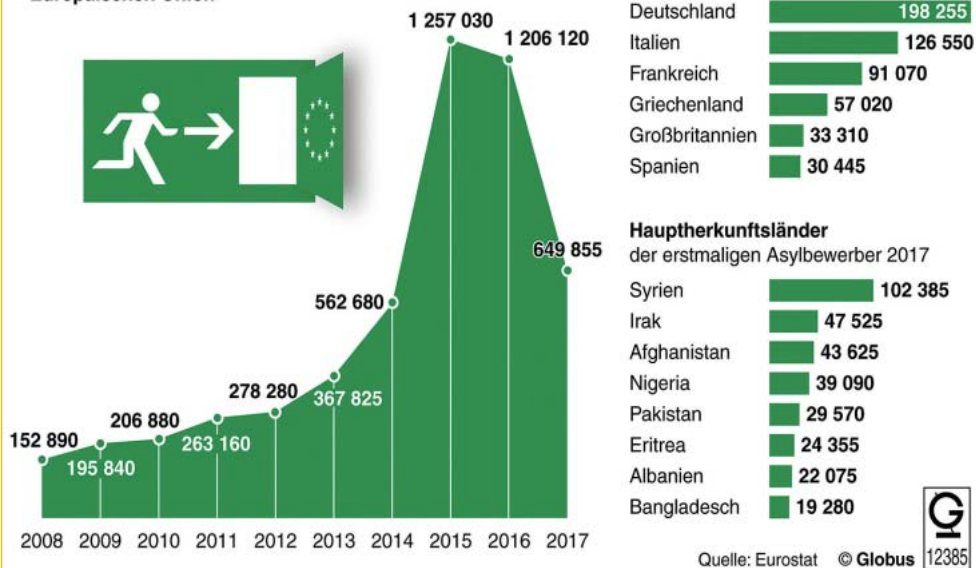


Abb. 3 »Anzahl der Asylanträge (Erstanträge) in der EU im zeitlichen Vergleich«

© dpa Infografik

Kommission mit dem »Stockholmer Programm« ein Maßnahmenpaket vor, das im März 2014 erneuert wurde. Solche Aktionsprogramme haben eine Laufzeit von fünf Jahren. Die neue Mitteilung trägt den programmatischen Titel »Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung«. Der Europäische Rat, also die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten und damit das höchste Entscheidungsorgan der EU, hat drei Monate später auf seinem Juni-Gipfel 2014 diese Leitlinien angenommen und sich das Programm, das für die Jahre 2014 bis 2020 der Asyl- und Migrationspolitik die Richtung weisen sollte, zu eigen gemacht. In der Folgezeit wiederholte sich dieses Muster: Die Kommission legt konkrete Vorschläge zur Reform der Migrations- und Asylpolitik auf den Tisch und die Staats- und Regierungschefs übernehmen diese bzw. arbeiten sich an ihnen ab.

Durch ihre Politik des »Agenda settings« kann die EU-Kommission weit im Voraus den späteren Verlauf und am Ende häufig auch die Ergebnisse der Verhandlungen beeinflussen. Denn nur wenn ausgearbeitete Texte und konkrete Vorschläge auf dem Tisch liegen und in die Tagesordnung (»Agenda«) aufgenommen sind, können die Verhandlungen in Brüssel beginnen. Im Mai 2015 – also noch vor der sogenannten »Flüchtlingskrise« – hat die Europäische Kommission ein Papier veröffentlicht, das bereits im Titel den programmatischen Anspruch erkennen lässt, eine federführende Rolle bei einer umfassenden Reform der Europäischen Asyl- und Zuwanderungspolitik spielen zu wollen – das Papier ist mit »Die Europäische Migrationsagenda« überschrieben. Viele der dort gemachten Vorschläge wurden nach und nach umgesetzt, der Schwerpunkt der Umsetzung lag jedoch auf den Ideen, die zu einer Abwehr von Flüchtlingen führte. Da im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise die Interessen und Vorstellungen im Kreis der Mitgliedstaaten zum Teil weit auseinander gingen, war der kleinste gemeinsame Nenner häufig die Einigung auf Maßnahmen der Abschottung; dies war nicht zuletzt auch die Folge des massiven Drucks von rechtspopulistischen Parteien, unter dem einige mitgliedstaatliche Regierungen innenpolitisch standen (vgl. Papademetriou u.a. 2018 und Schain 2018). Die »Krise« wurde und wird bis heute in der öffentlichen Debatte vor allem an den schnell wachsenden Zahlen von Flüchtlingen, die aus dem Bür-

gerkrieg in Syrien bzw. aus den Flüchtlingslagern in den Nachbarstaaten Jordanien und Libanon, in denen die Verhältnisse untragbar wurden, nach Europa weitergezogen sind, festgemacht. Die reinen Zahlen machen deutlich, dass Europa mit Verzögerung die politischen Auswirkungen des Arabischen Frühlings erreicht haben. Prägend für die Wahrnehmung einer Krise war, dass im Zuge der Migrationsbewegung in den Jahren 2014 und 2015 nur wenige der EU-Staaten besonders betroffen waren. Die Gesamtzahl der in den einzelnen EU-Staaten gestellten Asylanträge (Erst- und Folgeverfahren) sind – verglichen mit den Zahlen in den Jahren davor – signifikant gestiegen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bamf) hat die von Eurostat erhobenen Zahlen in einem Bericht publiziert (vgl. Bamf 2016: 27ff.): Danach wurden 2015 insgesamt 1.322.190 Asylanträge gestellt; das war eine Zunahme von 110% im Vergleich zu den Vorjahreszahlen (627.780 Asylanträge). Im größten Mitgliedstaat Deutschland wurde eine Zunahme von 135% errechnet, im kleinen Ungarn von 314%, in Schweden von 99,9% und in Österreich von 214%. Im kleinen, nur fünfeinhalb Millionen Einwohner großen Finnland war die Steigerung der Zahl der Asylanträge zwischen 2014 und 2015 am auffälligsten: Dort erhöhte sich die Anzahl der Asylanträge 2015 im Vergleich zum Vorjahr um 792,3%; den Schwerpunkt bildeten hier Anträge von Irakern. In Ungarn sind, gemessen an der Bevölkerungszahl, die meisten Asylanträge gestellt worden – 18 Anträge je 1.000 Einwohner, in Schweden 16,7 je 1.000 Einwohner und in Deutschland »nur« 5,9. Auch wenn diese Zahlen nur einen bestimmten Ausschnitt der »Realität« spiegeln, so erklären sie, weshalb die genannten Länder zu den Wortführern in der europäischen Flüchtlingspolitik gehörten. Vergleicht man die Zahlen an Flüchtlingen, die nach Europa kommen, mit der Gesamtzahl an Flüchtlingen weltweit, die das UN-Flüchtlingshilfswerk mit 65 Millionen angibt, relativiert sich die europäische Debatte und das in Teilen der Bevölkerung vorhandene und von populistischen Politikern befeuerte Gefühl, in »Migrationsströmen« unterzugehen (Schain 2018).



Abb. 4 »Sie bedrohen unsere christliche Zivilisation«

© Gerhard Mester. 2018

staaten der EU, die für die Umsetzung des Unionsrechts verantwortlich sind.

Das Prinzip der Solidarität spielte schon ganz am Anfang der europäischen Integration eine wichtige Rolle: In der Erklärung des französischen Außenministers Robert Schuman am 9. Mai 1950, mit der die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) aus der Taufe gehoben wurde, tauchte der Begriff als »Solidarität der Tat« auf, die sich – so die Idee Schumans – in der Folge der praktischen Politik ganz automatisch ergeben würde. Bereits in der Präambel des EGKS-Vertrags wurde dann der Grundsatz der Solidarität auch verankert. Im heute gültigen Vertrag von Lissabon ist dieses Prinzip an prominenter Stelle platziert: In Artikel 3 Absatz 3 des EU-Vertrags steht zu lesen, dass die Europäische Union »den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten« fördere. Diese »Generalklausel des Solidaritätsprinzips« wird damit zum »Strukturprinzip des Unionsrechts« (Saracino 2018: 287).

■ Das Europäische Grenzregime in der Krise

Seit August 2015 prägt der Begriff »Flüchtlingskrise« die öffentliche Debatte in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen EU-Staaten. Die hohe Aufmerksamkeit, die dem Thema Migration seither zukommt, ist nach Ansicht des Politikwissenschaftlers Daniele Saracino »gleichzeitig Symptom und Beschleuniger einer politischen Krise, die in der Europäischen Union zu nachhaltigen Verwerfungen geführt« hat (Saracino 2018: 283). Nach seiner Zählung ist der Begriff »Flüchtlingskrise« im Zeitraum August 2015 bis September 2017 in den wichtigsten überregionalen deutschen Tageszeitungen in ihren Print- und Online-Ausgaben in mehr als 16.500 Artikeln verwendet worden (vgl. ebd.). In vielen Berichten über »Flüchtlingsströme« wurde der Eindruck erweckt, es seien die Migranten, die nach Europa kommen, die die Ursache für die »Krise« seien. Es war aber nicht nur die vergleichsweise hohe Zahl an Geflüchteten, die etwa aus dem Bürgerkriegsland Syrien nach Europa gekommen sind, um sich und ihre Familien zu retten. Die eigentliche Ursache der Krise waren, so die These von Daniele Saracino, die Konstruktionsfehler des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und die mangelhafte Umsetzung der zahlreichen asylrechtlichen Richtlinien und Vorgaben, die die Kommission in den letzten Jahren auf den Weg gebracht hat. Das ist nicht das Versagen der Europäischen Kommission, sondern der Mitglied-

■ Ist die Krise im Kern eine »Solidaritätskrise«?

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat bereits in den frühen 1970er Jahren in seinem sogenannten Schlachtprämienuurteil (Rechtssache 39/72) eine »Pflicht zur Solidarität« begründet, die sich unmittelbar aus der Mitgliedschaft eines Staates in der Europäischen Gemeinschaft ergebe. Wenn ein Mitgliedstaat diese Pflicht verletze, werde dadurch »die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis in ihre Grundfesten« erschüttert. Vor dem Hintergrund der Krisen in der Migrations- und Asylpolitik ist dieses EuGH-Urteil auch heute noch aktuell, weil der Luxemburger Gerichtshof einen Zusammenhang herstellt zwischen dem »Wille(n) zur gegenseitigen Solidarität« (Saracino 2018: 287) und dem Fundament der Europäischen Gemeinschaft, auf der sie als »Rechtsgemeinschaft« ruht. Eine europäische Rechtsgemeinschaft steht und fällt also mit der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, das supranationale Recht zu akzeptieren und die eigene Politik am europäischen Solidaritätsprinzip auszurichten – auch und gerade in solchen Fällen, in denen Brüsseler Beschlüsse den (kurzfristigen) nationalen Interessen zu widersprechen scheinen: »Ohne den ausdrücklichen Willen der Mitglieder, in der eingegangenen Gemeinschaft Solidarität in Bezug auf die gemeinsam vereinbarten Ziele auf Basis des Rechts auszuüben, kann diese Gemeinschaft nicht bestehen« (Saracino 2018: 287).

Um die »Vorrangigkeit« der europäischen Normen und Werte sicherzustellen und um die im EU-Vertrag festgeschriebenen »Staatsziele«, also die Sicherung des Friedens, der »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«, der Binnenmarkt und die Währungsunion, zu erreichen, bedarf es aber der konkreten Umsetzung des Prinzips der Solidarität. Hier liefert der EU-Vertrag in seinem Artikel 4 Absatz 3 die normativen Grundlagen, an denen sich die Mitgliedstaaten orientieren sollen: »Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben. Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten« (Art. 4 Abs. 3 EUV).

Ein solcher »Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit« ist die Rückversicherung für die Funktionsfähigkeit einer supranationalen Rechtsgemeinschaft und eines Mehrebenensystems. Das gilt für klassische Bundesstaaten wie die Bundesrepublik Deutschland, die USA oder die Schweiz genauso wie für quasi-föderale Systeme wie die Europäische Union. Ohne eine Idee von »Gemeinschaftstreue« oder ohne einen »federal spirit«, wie ihn der EU-Forscher Michael Burgess (2012) beschrieben hat, sind die Grenzen der Handlungsfähigkeit eines Staatenverbundes schnell erreicht. Ein solcher »föderaler Geist« trägt dazu bei, dass die Politik und die Interessen der unterschiedlichen Glieder und der politischen Ebenen eines Mehrebenensystems nicht völlig unabhängig voneinander verfolgt und definiert werden, sondern dass die verschiedenen Ebenen – also die europäischen, die mitgliedstaatliche, die regionale und die kommunale – ihre wechselseitige Abhängigkeit und »Interdependenz« in Rechnung stellen. Denn auch in einem Mehrebenensystem gilt dasselbe wie bei einer Kette: Es ist politisch immer nur so stark wie ihr schwächstes Glied. Echte Solidarität kann es also nur geben, wenn alle politischen Ebenen wissen und auch danach handeln, dass sie aufeinander angewiesen sind; diese Reziprozität ist eine Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der EU und ihre Glaubwürdigkeit als Rechtsgemeinschaft: »Wird das Recht nicht mehr befolgt, wird dem gesamten Integrationsprojekt der Sinn und die Funktionsfähigkeit entzogen, da die Europäische Union nur auf der Basis des Rechts funktionieren kann« (Saracino 2018: 290).

Ein Blick auf die europäische Landkarte und die jüngsten Erfahrungen mit Flüchtlingen aus Afrika, die über die gefährliche Mittelmeerroute (oder über andere Wege) nach Europa gekommen sind, macht die Errichtung eines Verteilungs- und Solidaritätsmechanismus plausibel: Aufgrund ihrer geographischen Lage sind Spanien, Italien und Griechenland die erste Anlaufstelle für Flüchtlinge, die über das Mittelmeer kommen. Dies hat seit vielen Jahren zu einer Ungleichverteilung und zu einer sehr hohen Belastung der Schengenstaaten an der südlichen Peripherie geführt. Die »Funktionslogik des Dublin-Systems« (Saracino 2018: 292) hat den Staaten, in denen Geflüchtete den ersten Kontakt mit europäischem Boden hatten, automatisch die Zuständigkeit für das Asylverfahren zugewiesen. Damit sollte zum einen sichergestellt werden, dass ein Mitgliedstaat im Auftrag der gesamten EU die Verantwortung für das Asylverfahren übernimmt und Angehörige aus Drittstaaten, die Asyl begehren, nicht als »refugees in orbit« von einem Staat zum anderen geschickt werden, weil sich niemand zuständig fühlt. Zum anderen sollte durch diese klare Zu-



Abb. 5 »Vor und nach dem EU-Gipfel«

© Gerhard Mester, 2017

weisung der Zuständigkeit auch verhindert werden, dass Asylansträge gleich in mehreren EU-Staaten gestellt werden und dass durch ein solches »Asylshopping« das Dublin-System, das von einer exklusiven Zuständigkeit ausgeht, ad absurdum geführt wird (vgl. Saracino 2018: 292).

Mängel bei der Harmonisierung asylrechtlicher Richtlinien in der EU

Dieses System mit seinen unterschiedlichen asylrechtlichen Richtlinien zur Harmonisierung der nationalen Politik, das die Kommission in den letzten Jahren federführend errichtet hat, hat in der Vergangenheit nur leidlich funktioniert; die Regierungen der südeuropäischen Staaten fühlten sich aufgrund der hohen Belastung von den anderen nord- und zentraleuropäischen Regierungen alleingelassen und haben deshalb immer wieder – meist erfolglos – konkrete europäische Solidarität, so wie sie im EU-Vertrag festgeschrieben ist, eingefordert. Erst als im Zuge der jüngsten »Flüchtlingskrise« auch andere EU-Staaten, vor allem Deutschland, Schweden, Österreich oder Ungarn, mit einer wachsenden Zahl an Geflüchteten konfrontiert waren, gerieten die Schwachstellen des Dublin-Systems stärker in den Fokus, und ein politischer Lernprozess setzte ein. Als immer mehr Staaten nicht mehr in der Lage oder bereit waren, ihren Verpflichtungen aus dem Dublin-System nachzukommen und als das Ausmaß der Sekundärmigration – also das unkontrollierte Weiterwandern von einem zum nächsten europäischen Staat – deutlich zugenommen hat, wurden alte Ideen eines Verteilungssystems aus den Schubladen geholt. Diese Pläne sahen vor, dass die nach Europa kommenden Asylsuchenden nach einem bestimmten Schlüssel verteilt würden.

Die Europäische Kommission legte im Mai 2015 einen entsprechenden Vorschlag vor, nach dem 40.000 Asylsuchende, die internationalen Schutz bekommen sollten, aus Italien und Griechenland auf andere EU-Staaten verteilt werden sollten. Die Idee, die am stärksten betroffenen Staaten zu entlasten, wurde von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat, also dem höchsten Entscheidungsgremium, unterstützt und dann von den zuständigen Innenministern im September 2015 förmlich beschlossen – der Ministerrat hatte angesichts des wachsenden Drucks die Zahl der Personen, die europaweit umverteilt werden sollten, auf 160.000 deutlich erhöht. Dieser Beschluss wurde ausdrücklich – mit Verweis auf Artikel 80 AEUV – als Zeichen der Soli-

darität gegenüber Griechenland und Italien verstanden. Das Besondere dieses Beschlusses war jedoch, dass er gegen den erklärten politischen Widerstand der Regierungen der Tschechischen Republik, Ungarns, Rumäniens und der Slowakei mit qualifizierter Mehrheit gefällt wurde; die finnische Regierung enthielt sich der Stimme und Polen hatte unter der liberalen Vorgängerregierung noch zugestimmt (vgl. Saracino 2018: 298). Die ungarische und die slowakische Regierung klagten im Dezember 2015 vor dem Europäischen Gerichtshof, weil ihrer Ansicht nach der Beschluss gegen das Europarecht verstieß. Der EuGH wies die Klagen im September 2017, also zwei Jahre nach dem Ministerratsbeschluss, zurück und begründete dies mit Verweis auf den »Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, der nach Art. 80 AEUV für die Politik der Union im Asylbereich gilt« (zitiert nach Saracino 2018: 298).

Die Regierung in Budapest ließ sich von dem EuGH-Urteil nicht beeindrucken, sie hielt an ihrer Position fest und weigerte sich, Geflüchtete aufzunehmen; die slowakische Regierung dagegen fügte sich nolens volens dem Urteil. Die neue polnische, nun rechtskonservative PiS-Regierung schloss sich der Verweigerungshaltung Ungarns an und boykottierte ebenfalls das Verteilungssystem. Damit erreichte die Krise des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems GEAS eine »neue Dimension der Verletzung des Solidaritätsprinzips«, wie Daniele Saracino (2018: 299) zu Recht feststellt: »Die derzeitige Situation, in der geltendes Recht von einzelnen Mitgliedstaaten einfach nicht anerkannt wird, kann nicht als mangelnder Rechtsvollzug aus nachvollziehbaren zeitlichen oder Kapazitätsgründen abgetan, sondern muss eher als offene Revolte gegen die Asylpolitik der Union kategorisiert werden« (Saracino 2018: 299).

Durch die Verweigerungshaltung einzelner Regierungen ist klar geworden, dass dieses System der geregelten Umverteilung, die mit 160.000 Flüchtlingen ja nur ein erster Anfang sein sollte, schneller als zu erwarten, vorläufig gescheitert war. Auch andere Mitgliedstaaten hielten anfangs »ihre« Quoten nicht ein. Kritiker bemängelten andererseits aber auch das Vorgehen der EU: Ein Mehrheitsbeschluss bei einem politisch sensiblen Thema wie der »erzwungenen« Aufnahme von Flüchtlingen ist eine Abkehr von der traditionellen Praxis in der EU, so lange zu verhandeln und Kompromisse zu suchen und Pakete zu schnüren, um eine Mehrheitsentscheidung zu verhindern und keine offensichtlichen Gewinner und Verlierer zu produzieren: Da im Vorfeld der Entscheidung eine Ablehnung durch einzelne mittel- und osteuropäische Regierungen zu erwarten war, konnte das Ergebnis niemanden überraschen. Der Beschluss war insofern »kein Paradebeispiel der politischen Kultur innerhalb der EU« (Saracino 2018: 301), die auf Konsens und Kompromiss ausgerichtet ist. Damit war die Spaltung zwischen Ost- und Westeuropa, zwischen Mitgliedstaaten, die eine echte »Europäisierung« der Asyl- und Migrationspolitik befürworten und denen, die die nationale Souveränität und ein Letztentscheidungsrecht in diesen Fragen behalten wollen, offensichtlich geworden. Das hat die »Gefahr einer weiteren Desintegration« (Saracino 2018: 301) erhöht (vgl. dazu ausführlich Webber 2019). Nachdem deutlich geworden ist, dass eine Umverteilung von Geflüchteten im Moment politisch nicht durchzusetzen war, verstärkten die EU und die Kommission die Bemühungen, den Migrationsdruck durch weitere Maßnahmen zu senken; dazu gehören etwa die Türkei-EU-Vereinbarung vom März 2016,

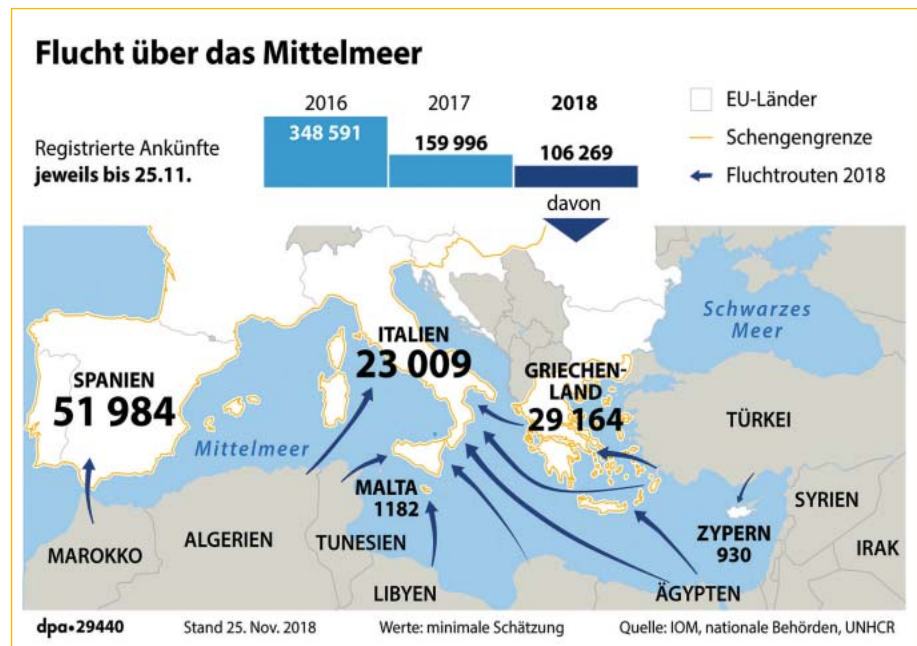


Abb. 6 »Flucht über das Mittelmeer«, Stand Nov. 2018

© dpa Infografik

mit der ein »1:1-Austausch« von Geflüchteten organisiert und der Türkei hohe finanzielle Unterstützung für die Versorgung von Flüchtlingen im eigenen Land gewährt wird oder die engere Kooperation mit Libyen oder afrikanischen Staaten, die von Kritikern als politisch und moralisch bedenklich angesehen wird. Aber auch die Erhöhung der europäischen Entwicklungshilfe oder der EU-Treuhandfonds für Afrika gehört zu diesem Maßnahmenpaket der EU.

Die Debatte um den UN-Migrationspakt

In der hitzigen Debatte um den UN-Migrationspakt, die in der zweiten Jahreshälfte 2018 die deutsche und europäische Öffentlichkeit beschäftigte, wurden die unterschiedlichen Perspektiven auf das Thema Asyl und Migration und der damit verbundene »Kulturkampf« zwischen den Mitgliedstaaten wie in einem Brennglas verdichtet erneut sichtbar. Der »Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration«, so sein offizieller Titel, geht zurück auf eine Erklärung der Vollversammlung der Vereinten Nationen im September 2016. Die europäischen Staatenvertreter hatten, angesichts der Krise des EU-Migrations- und Asyl-Regimes, ein Interesse daran, die globale Dimension der Migration zu einem Thema für die internationale Gemeinschaft zu machen und die Staaten, aus denen Migranten irregulär und ungeordnet in Richtung Europa ziehen zusammen mit den Ländern an einen Tisch zu bringen, die von irregulärer Migration betroffen sind – ob nun als Transitländer oder Aufnahmeländer. Der Migrationspakt war – trotz aller überzogenen Kritik und des Boykotts durch einige EU-Staaten – der erfolgreiche Versuch, die unterschiedlichen Interessen unter einen Hut zu bekommen und alle Seiten auf Mindeststandards im Umgang mit Migranten und zu einer freiwilligen Kooperation zu verpflichten. Dazu wurden unter tatkräftiger Unterstützung der Europäischen Union und einzelner EU-Staaten am Ende des Verhandlungsprozesses 23 Ziele (»objectives«) formuliert, die im Abschlussdokument genannt wurden. Dieser rechtlich unverbindliche Rahmen ist der erste seiner Art auf der Ebene der Vereinten Nationen, er soll die internationale Zusammenarbeit, etwa bei der Rückführung abgelehnter Asylbewerber, erleichtern. Obwohl im Grunde ein breiter Konsens darüber existiert, dass das globale Phänomen der Migration nur in einem globalen Zusammenhang angegangen bzw. »gesteuert«

Der UN-Migrationspakt

Funktion

Weltweite **Richtlinien für Migranten** – allerdings nicht rechtsverbindlich

Was sieht der Pakt vor?

23 Ziele, u. a.

Internationale Zusammenarbeit

◆ Datenaustausch ◆ Verteilung der Lasten

Globale Rechte für Migranten

◆ Schutz vor Diskriminierung und Ausbeutung
◆ Zugang zu Grundleistungen
◆ Standards für Arbeitsmigranten

Bekämpfung von

◆ Menschenhandel ◆ Fluchtursachen

Wer ist beim Pakt dabei?

164 der 193 UN-Mitgliedsländer, darunter Deutschland; nicht dabei u. a. USA, Österreich, Polen

Quelle: UN

Stand Ende 2018



Weltweit gibt es ca. 258 Mio. **Migranten**

→ Menschen, die nicht in ihrem Geburtsland leben
↳ für die meisten von ihnen gab es bisher noch **KEINE** internationalen Richtlinien

davon sind rund 70 Mio. Flüchtlinge

→ Menschen, die vor Konflikten oder Verfolgung fliehen
↳ für sie gibt es bereits internationale Richtlinien



© Globus 12905

Was sind die Lehren aus der »Flüchtlingskrise« der EU?

In einem Bericht für das Migration Policy Institute, ein in Brüssel angesiedeltes unabhängiges Forschungsinstitut, wurden zwei zentrale Lehren, die aus der »Flüchtlingskrise« gezogen werden sollten, zusammengetragen. Unter dem vielsagenden Titel »After the Storm« stellen Elizabeth Collett und Camille Le Coz (2018) zunächst fest, dass es kein »perfektes Krisenmanagementsystem« gebe – das gelte auch und gerade für mögliche Krisen in der Asyl- und Migrationspolitik in der Zukunft. Auch wenn heute natürlich niemand vorhersagen kann, wie künftige Krisen aussehen werden, ist der Anspruch der Behörden in den Mitgliedstaaten und in der Europäischen Union, aus der Vergangenheit zu lernen und präventive Maßnahmen zu ergreifen, zu begrüßen. Vor allem

zwei Versäumnisse müssen nach Ansicht der Expertinnen im Mittelpunkt einer vorbeugenden Politik stehen (vgl. zum Folgenden: Collett und Le Coz 2018): Zum einen der Mangel an verlässlichen und gesicherten Informationen über die Migrationsbewegung und die Frage, ob in den Erstaufnahmestaaten die griechischen und italienischen Behörden vor Ort mit den Flüchtlingen in einer humanen und den Vorgaben des internationalen und europäischen Rechts gemäßen Art und Weise umgegangen sind. Vor allem die Zusammenarbeit zwischen den EU-Organen auf der einen und den nationalen Behörden auf der anderen Seite war oft schlecht koordiniert und in Teilen chaotisch. Das nationale und europaweit nicht abgestimmte Vorgehen einzelner Mitgliedstaaten führte zu einem Durcheinander in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik, vor allem in den ersten Monaten seit dem Anstieg der Flüchtlingszahlen im Herbst 2015. Das »unilaterale« Vorgehen war aber auch die Folge der Fehler im System. Eine bessere Koordinierung und Abstimmung der nationalen Maßnahmen scheiterte dann wiederum am fehlenden Konsens, wie Europa mit der Herausforderung umgehen sollte. Da die Themen Asyl und Migration zu den klassischen »Staatsaufgaben« gezählt werden und eine weitere Europäisierung dieser Aufgaben auf große Widerstände bei einigen Mitgliedstaaten stieß, geriet die EU in dieser frühen Phase der Krise an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit. Gleichzeitig gelang es der EU-Kommission, mit ihren Plänen zur Weiterentwicklung der Grenzschutzagentur Frontex zu einer Europäischen Grenz- und Küstenwache und der personellen und finanziellen Aufstockung des Asylunterstützungsbüros EASO die mitgliedstaatlichen Regierungen zu überzeugen, den Weg in Richtung »mehr Europa« zu gehen. Im Kern ging es von Anfang an und nun wieder um die Frage, ob die Europäische Union sich als »Einwanderungsland« versteht oder ob die Mitgliedstaaten und ihre Gesellschaften glauben, sich von der Welt abschotten und eine »Festung Europa« errichten zu können. Dass über die Antwort auf diese Frage ein veritabler Streit ausgebrochen ist, kann nicht überraschen. Was viele Beobachter jedoch überrascht hat, war die Heftigkeit des Konfliktes, die zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sichtbar geworden sind. Die Europäische Union geriet durch diesen Streit aber nicht nur hart an die Grenze ihrer Handlungsfähigkeit, sondern auch an die Grenze ihrer Glaubwürdigkeit, weil sie sich auch als »Wertegemeinschaft« und »normative Macht« versteht, die sich für Werte wie Menschenrechte, internationale Zusammen-

Abb. 7 »Der UN-Migrationspakt«

© dpa Infografik

werden kann, hat der Migrationspakt im Vorfeld der förmlichen Annahme des Dokuments im Dezember 2018 in Marrakesch (Marokko) in vielen europäischen Staaten, auch in Deutschland, eine breite und sehr kontrovers geführte Debatte ausgelöst. In dieser Debatte wurden zum Teil verschwörungstheoretisch inspirierte und in weiten Teilen unberechtigte Sorgen über die politischen Folgen und Verpflichtungen durch den Pakt geäußert, die die Europäische Union, die Bundesregierung in Berlin und viele Experten zu notwendigen Klarstellungen und einer echten Informationsoffensive veranlasst haben.

Die ersten kritischen Äußerungen kamen – für Beobachter kaum überraschend – von der ungarischen Regierung; die US-amerikanische Regierung unter Trump hatte sich von Anfang an nicht an den Verhandlungen beteiligt. Im Oktober 2018 kündigte die Orbán-Regierung an, dass sie den Migrationspakt nicht unterzeichnen werde. Für viele überraschend war dann die Ankündigung der ÖVP-FPÖ-geführten Regierung in Wien, den Migrationspakt ebenfalls nicht zu unterstützen. Irritierend war dieser Schritt auch deshalb, weil Österreich in den Verhandlungen zum Pakt eine aktive und unterstützende Rolle gespielt hatte und der Rückzug Wiens ein besonderes Gewicht hatte, weil Österreich in der zweiten Jahreshälfte 2018 die Ratspräsidentschaft der EU innehatte. Dies hatte eine große Signalwirkung für andere mittel- und osteuropäische EU-Staaten wie Polen, Bulgarien, die Tschechische Republik und die Slowakei, die sich ebenfalls distanzieren. Aber auch Italien und Belgien verweigerten die Unterstützung, weil auch aus ihrer Sicht der Migrationspakt die nationale Souveränität verletze. In der deutschen Debatte positionierten sich einzelne Politiker, auch in den etablierten Parteien, und manche Experten als Skeptiker des UN-Migrationspaktes. Nach Presseberichten waren es vor allem rechtspopulistische Netzwerke, die eine breite Kampagne im Internet gegen den Migrationspakt organisiert haben und durch tausendfach geteilte und weitergeleitete Videos und Posts auf YouTube und Facebook vor einer »Masseneinwanderung« nach Europa warnten, sollte der Pakt angenommen werden. Aufgrund dieser, vor allem in den »sozialen Medien« verbreiteten Kritik am UN-Migrationspakt kam es dann zu der oben erwähnten Informationskampagne, die die Vorzüge des Paktes und seine mangelnde rechtliche Verbindlichkeit (»soft law«) in den Mittelpunkt stellten.

menarbeit und Multilateralismus in der Welt einsetzt. Solche Normen und Werte kann die EU jedoch nur dann glaubhaft nach außen vertreten, wenn sie ihre Politik auch nach innen danach ausrichtet.

Literaturliste

Bamf (2016): Das Bundesamt in Zahlen 2015: Asyl, Migration und Integration, Nürnberg

Bieling, Hans-Jürgen / Martin Große Hüttmann (Hrsg.) (2016): Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden

Burgess, Michael (2012): In Search of the Federal Spirit, Oxford

Carrera, Sergio u. a. (2018): Some EU governments leaving the UN Global Pact on Migration: A contradiction in terms?, CEPS, Policy Insights No. 2017/15, November 2018, Brüssel (www.ceps.eu)

Collett, Elizabeth, Le Coz, Camille (2018): After the Storm: Learning From the EU Response to the Migration Crisis. Studie des Migration Policy Institute Europe, Brüssel (www.migrationpolicy.org)

Europäische Kommission (2018): Steuerung der Migration in all ihren Aspekten: Fortschritte im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda, Brüssel, den 4.12.2018, COM (2018) 798 final

Große Hüttmann, Martin (2017): Die Migrations- und Asylpolitik der Europäischen Union in: Karl-Heinz Meier-Braun / Reinhold Weber (Hrsg.), Deutschland Einwanderungsland, 3. Aufl., Stuttgart, S. 255–266

Große Hüttmann, Martin / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) (2013): Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen, Dietz Verlag Bonn

Hrbek, Rudolf / Große Hüttmann, Martin (Hrsg.) (2017): Hoffnung Europa – Die EU als Raum und Ziel von Migration, Baden-Baden

Kipp, David (2018): Vom Notfall zum Regelfall – der EU-Treuhandfonds für Afrika, SWP-Studie, Berlin

Koch, Anne, Annette Weber und Werenfels, Isabelle (Hrsg.) (2018): Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement, SWP-Studie, Berlin

Papademetriou, Demetrios G. u. a. (2018): In Search of a New Equilibrium: Immigration Policymaking in the Newest Era of Nativist Populism. Studie des Migration Policy Institute Europe, Brüssel (Download über: www.migrationpolicy.org)

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin

Saracino, Daniele (2018): Solidaritätsbrüche in der europäischen Asylpolitik: Warum die »Flüchtlingskrise« in Wirklichkeit eine Solidaritätskrise ist, in: Zeitschrift für Politik, Heft 3/2018, S. 283–302

Schain, Martin A. (2018): Shifting Tides: Radical-Right Populism and Immigration Policy in Europe and the United States. Studie des Migration Policy Institute Europe, Brüssel (Download über: www.migrationpolicy.org)

Schimmelfennig, Frank (2018): European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises, in: Journal of European Public Policy, Jg. 25, Nr. 7, 969–989

Schmid-Drüner, Marion (2018): Asylpolitik, Kurzdarstellungen über die Europäische Union, herausgegeben vom Europäischen Parlament, Nr. 10/2018, Brüssel (Download über: www.europarl.europa.eu/factsheets/de)

Webber, Douglas (2019): European Desintegration? The Politics of Crisis in the European Union, London

Weinar, Agnieszka u. a. (Hrsg.) (2018): The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe, Oxon

Wessels, Wolfgang, Andreas Hofmann (2016): Wächter des Nationalstaats oder Förderator wider Willen? Der Einfluss des Europäischen Rats auf die Entwicklung der Staatlichkeit in Europa, in: Hans-Jürgen Bieling und Martin Große Hüttmann (Hrsg.), Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden, 113–131

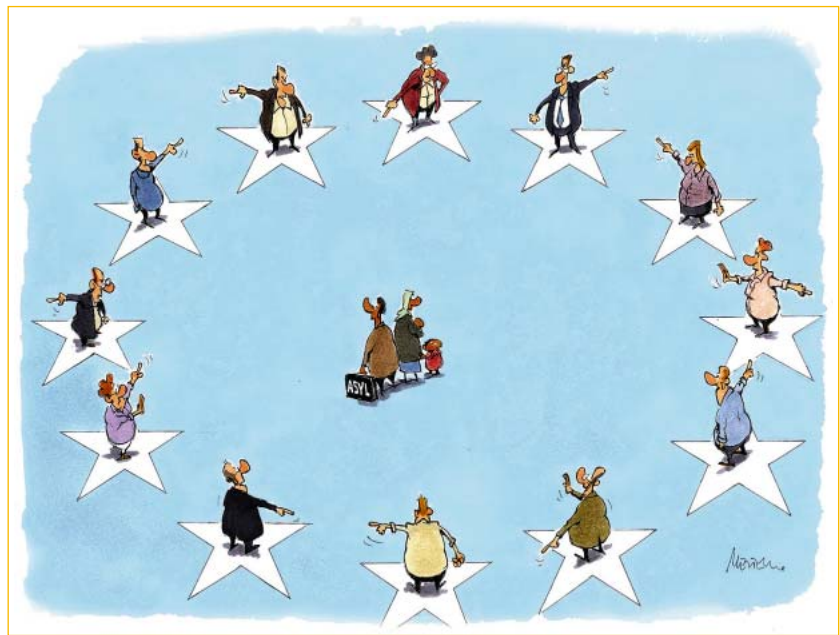


Abb. 9 »Europäische Asylpolitik!«

© Gerhard Mester, 2018



Abb. 8 »Fehlt bloß noch, dass«

© Gerhard Mester, 2018

MATERIALIEN

M 1 Dietrich / Zanetti (2014): » Philosophie der internationalen Politik: Ursachen für Migration«, Hamburg

Das globale Phänomen der Migration lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. Zu nennen sind zum einen militärische Gewalt und politische Repression, denen sich viele Menschen in ihren Heimatländern ausgesetzt sehen. Zum anderen stellen die Armut, die in weiten Teilen der Welt herrscht, und mangelnde ökonomische Perspektiven wichtige Motive für die Auswanderung dar. Ferner gewinnen durch Klimaerwärmung oder andere Faktoren bedingte Umweltveränderungen, die der ansässigen Bevölkerung die Lebensgrundlagen entziehen, zunehmend an Bedeutung. [...] Neben den genannten Notlagen gibt es noch weitere Gründe, die zur Auswanderung führen können. Attraktive Verdienstmöglichkeiten und Karrierechancen in anderen Staaten veranlassen auch Menschen zur Migration, die nicht von Armut betroffen sind. Zudem kann der Wunsch, mit der eigenen Familie zusammenzuleben, ein wichtiges Motiv für das Verlassen des Heimatlandes darstellen [...]. Insgesamt lassen sich vier Kategorien von Migranten unterscheiden. Erstens Flüchtlinge bzw. Asylsuchende, die in ihrem Herkunftsstaat politischer Verfolgung ausgesetzt sind; zweitens Wirtschaftsmigranten, die eine Verbesserung ihrer ökonomischen Situation anstreben; drittens Umweltmigranten, die der Zerstörung ihrer natürlichen Lebensbedingungen zu entkommen suchen; viertens Familienangehörige von bereits im Zielstaat etablierten Personen.

© Frank Dietrich / Véronique Zanetti (2014): Philosophie der internationalen Politik. Zur Einführung, Hamburg, S. 85–86

M 2 Fiona Ehlers: Interview mit Federico Scoppa (2019): »An Bord des Flüchtlings-Seenotretters Sea-Watch. Er riss sich die Kleider vom Leib und sprang über die Reling«, Hamburg, Der Spiegel 3/2019, S. 75

Der italienische Fotograf Federico Scoppa, 42, ist seit Anfang Januar an Bord der »Sea-Watch 3«, wo Flüchtlinge unter schwierigsten Bedingungen untergebracht waren. Zwei Tage vor Heiligabend hatte die von deutschen Seenotrettern betriebene »Sea-Watch 3« Migranten aus dem Mittelmeer geborgen, danach verweigerten italienische und maltesische Häfen die Aufnahme. Erst am Mittwoch durften die 32 Flüchtlinge in Malta das Schiff verlassen. Sie sollen jetzt auf acht EU-Staaten verteilt werden. (...) **SPIEGEL:** Wie empfanden die Flüchtlinge die Ungewissheit und die Wartezeit?

Scoppa: Sie waren wütend. Dass ausgerechnet dieses Europa, für sie der Inbegriff von Menschlichkeit und Menschenrechten, sie so brutal in Stich lässt, konnten sie nicht begreifen. In Afrika, sagte mir einer, sei man freundlicher zu den Fremden. In Afrika werden nicht mal Hunde so behandelt.

SPIEGEL: Wie erging es den Flüchtlingen körperlich und psychisch?

Scoppa: Zuletzt sehr schlecht. Fast drei Wochen schliefen alle, Männer, Frauen und drei kleine Kinder, in einer fünf mal sechs Meter großen Kajüte, stellen Sie sich das vor! Die meisten waren seekrank, und immer wieder stritten junge Libyer mit Männern aus Ländern südlich der Sahara um Trinkwasser oder um Essen. Viele wurden depressiv, die Nerven lagen blank.

SPIEGEL: Auch Libyer flüchten also jetzt nach Europa?



M 3 »Wir werden den Schleusern das Handwerk legen!«

© Gerhard Mester, 2017

Scoppa: Auf der »Sea-Watch« waren drei junge Libyer. Einer von ihnen, Mohammed, sagte mir, er sei vor den libyschen Milizen geflohen und halte es an Bord nicht länger aus. Es sei für ihn wie in seiner Gefängniszelle, wo man ihn monatelange misshandelt habe. Er riss sich die Kleider vom Leib und sprang über die Reling. Er sagte, dann werde er eben nach Malta schwimmen. Aber der Kapitän ließ einen Rettungsring werfen, um zum Glück griff Mohammed zu.

© www.spiegel.de/plus/sea-watch-begleiter-wie-in-einer-gefaengniszelle

M 4 Human Rights Watch (2019): » EU: Führende Politiker schüren Ängste und missachten Rechte. Verteidigung gemeinsamer Werte nötig, um negative Tendenzen einzudämmen «, 17.1.2019

Einflussreiche Politiker in der Europäischen Union nutzten im letzten Jahr das Thema Migration aus, um Ängste zu schüren. Zudem rechtfertigten sie damit eine Politik, die gegen die Menschenrechte verstieß, und blockierten sinnvolle Reformen. Und all dies fand statt, obwohl die Zahl der Migranten, die an den Grenzen Europas ankamen, zurückging (...). Im Jahr 2018 zeigten die EU-Institutionen jedoch mit Unterstützung einiger Mitgliedstaaten ein stärkeres Engagement dabei, Angriffe auf demokratische Institutionen und die Rechtsstaatlichkeit in Ungarn und Polen zu bekämpfen. (...) »Wir haben erlebt, wie populistische Staatschefs in EU-Staaten im Jahr 2018 Ängste schürten und Menschenrechte mit wenig Rücksicht auf die damit verbundenen Folgen aufgaben«, so Benjamin Ward, stellvertretender Direktor für Europa und Zentralasien bei Human Rights Watch. (...) Populistisch-extremistische Parteien haben bei Wahlen in mehreren Ländern an Boden gewonnen und üben gleichzeitig einen übergroßen Einfluss auf die allgemeine Europapolitik aus. Trotz der überschaubaren Zahl von Migranten, die die EU-Grenzen erreichen, drängten die migrationsfeindlichen Regierungen in Italien, Österreich und Ungarn auf einen opportunistischen Hardliner-Ansatz und trugen dazu bei, Vereinbarungen über Reformen des EU-Asylrechts und eine gerechte Verteilung für ankommende Migranten und Asylbewerber zu blockieren. Der Schwerpunkt lag weiterhin auf der Schließung der Außengrenzen, unter anderem durch die Blockade der humanitären Rettungsaktionen auf See, die engere Zusammenarbeit

mit der libyschen Küstenwache, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich ist, und problematische Vorschläge für außerhalb der EU durchgeführte Aufnahme- und Antragsverfahren. (...) Die EU und ihre Mitgliedstaaten bekräftigten, dass sie eine regelgestützte internationale Ordnung und die Menschenrechtsorgane und –mechanismen der Vereinten Nationen klar unterstützen. (...) Die EU blieb ein führender Akteur bei der weltweiten Verteidigung der Menschenrechte, indem sie strenge, prinzipientreue Positionen zu Menschenrechtsverletzungen in Ländern wie Russland, Myanmar und Venezuela einnahm und sich für die Verfolgung von Gräueltaten in Syrien und Myanmar einsetzte. Zu den von Human Rights Watch hervorgehobenen Entwicklungen in einzelnen EU-Ländern gehören die Entscheidung Italiens, seine Häfen für humanitäre Seenotrettungsorganisationen zu schließen, sowie die ungarische Schmierkampagne gegen den Philanthropen George Soros und gegen Menschenrechtsgruppen, die internationale Finanzmittel erhalten. Auch die Schritte Polens zur Untergrabung der gerichtlichen Unabhängigkeit und die Auswirkungen der Verhandlungen Großbritanniens mit der EU über den Brexit auf die Menschenrechte werden im World Report beleuchtet. Migranten und Asylbewerber, darunter Hunderte von unbegleiteten Kindern, denen der Schutz verweigert wurde und die auf der Straße leben, waren in Frankreich erbärmlichen Bedingungen ausgesetzt. Tausende Asylbewerber auf den griechischen Inseln litten unter ähnlich schlechten Bedingungen, da sie im Rahmen einer Eindämmungspolitik daran gehindert wurden, auf das Festland zu ziehen.

© www.hrw.org/de/news/2019/01/17/eu-fuehrende-politiker-schueren-aengste-und-missachten-rechte

M 5 Annegret Bendiek (2018): »Europa verteidigen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union«, Stuttgart

Wie stehen [...] die Chancen, dass die EU sich im Umgang mit der Flüchtlingskrise möglichst bald zur Solidargemeinschaft wandelt? [...] Auch hier lässt schon ein flüchtiger Blick auf die politische Praxis argwöhnen, dass die EU von einem gemeinsamen Verständnis noch weit entfernt ist. Drei Vorstellungen konkurrieren derzeit in Europa, die nur schwer miteinander zu vereinbaren sind: Aus dem Blickwinkel eines nationalistischen Verständnisses ist Solidarität lediglich innerhalb einer Nation denkbar. Nur diese bilde eine Erinnerungs-, Erfahrungs- und damit auch Wertegemeinschaft und legitimiere daher als einzige Forderungen nach gemeinschaftlichem Empfinden und darauf beruhenden politischen Handlungen. Jenseits der Nation aber gebe es ausschließlich interessenbasierte oder rechtliche Verpflichtungen. Viele mittel- und osteuropäische Staaten wie Ungarn, Tschechien und die Slowakei handeln nach dieser Auffassung und lehnen das Ansinnen europäischer Solidarität folgerichtig ab. Aus ihrer Sicht ist die EU der falsche Rahmen, um berechnete Forderungen nach dieser speziellen Form von Verbundenheit zu erheben. Italien und Griechenland beharren dagegen weiterhin auf europäischer Solidarität. Europa bildet nach diesem Verständnis eine Wertegemeinschaft, in der sich die Mitgliedstaaten auf Achtung und Weiterentwicklung gemeinsamer Normen verpflichtet haben. Aus dieser Perspektive ist ein nationalistischer Solidaritätsbegriff »unsolidarisch«. Dass vor allem Deutschland sich für europäische Solidarität stark macht, ist allerdings recht neu. Als 2013



M 6 »Was seit der Flüchtlingskrise geschah ... «

© Gerhard Mester, 2018

Tausende nordafrikanische Flüchtlinge die italienische Insel Lampedusa erreichten, stieß Italien mit seiner Forderung nach Solidarität noch auf taube Ohren in Berlin. Polen und Ungarn sprechen Deutschland sogar die Berechtigung ab, von anderen Mitgliedstaaten Solidarität zu verlangen. Frankreich wiederum trägt die deutsche Haltung zwar grundsätzlich mit, ist aber auch nicht bereit, zusätzliche Flüchtlinge aufzunehmen.

Die Vorstellung einer europäischen Solidarität erntet indes nicht nur Kritik aus dem nationalistischen Lager, sondern auch von Vertretern einer kosmopolitischen Konzeption. Sie weisen jede unterschiedliche Behandlung von Menschen zurück, die mit Kriterien wie Nationalität begründet wird. Stattdessen verlangen sie die strikte Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention sowie eine enge Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten und dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR). Verliefe die Grenzschutzlinie künftig nicht mehr zwischen Mazedonien und Griechenland, sondern zwischen Griechenland und der Türkei, entspräche dies zwar eher dem europäischen Solidaritätsverständnis, da Griechenland dann einbezogen wäre. Aus kosmopolitischer Sicht jedoch würde damit lediglich ein Unrecht durch das andere abgelöst. Die einzig akzeptable Form der Ausübung von Solidarität bestehe vielmehr darin, allen Menschen gleichermaßen Zugang zu Asyl zu gewähren, jeden einzelnen Fall sorgfältig in Aufnahmезentren zu prüfen und das UNHCR daran zu beteiligen. Die teils miserablen Lebensbedingungen der Flüchtlinge und die massiven Menschenrechtsverletzungen in vielen Staaten der europäischen Nachbarschaft betrachten Vertreter eines kosmopolitischen Solidaritätsbegriffs als direkte Aufforderung an die EU zum Handeln. Sie sei dazu verpflichtet, da sie in Gestalt handels- und entwicklungspolitischer Programme über wirksame Möglichkeiten verfüge, die Situation in diesen Staaten zu verbessern. Nur so lasse sich letztlich auch eine funktionsfähige Migrationspolitik gestalten, die die Probleme dort löse, wo sie entstünden. Ein angemessener Umgang mit den Flüchtlingen lässt sich nur mit einer Kombination aus Elementen europäischer und kosmopolitischer Solidarität bewerkstelligen. [...] Einen Konsens aller Mitgliedstaaten hat es in Form der »flexiblen Solidarität« gegeben. Nach der Methode »Kreuzen Sie an« können die Mitgliedstaaten individuell entscheiden, ob sie sich an der Lastenteilung, mit finanziellen oder personellen Beiträgen zum Grenzschutz oder aber an EU-Missionen oder Operationen in Westafrika beteiligen wollen.

© Annegret Bendiek (2018): Europa verteidigen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Stuttgart, S. 85–87.