EUROPA 14.08.2018 | Timo Rinke & Marco Funk

Opfer ihres Erfolgs

Warum Europas Populisten an ihren vermeintlichen Lösungen zur Migrationsfrage scheitern.

Die Flüchtlingskrise ist zurück. Nicht nach Zahlen, denn die sind so niedrig, wie seit Jahren nicht mehr –, sondern in Form eines großen Politspektakels durch Europas Populisten. Italiens neuer ultrarechter Innenminister Matteo Salvini, der immer konservativer agierende österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz und der starrköpfige deutsche Innenminister Horst Seehofer formten kürzlich eine neue „Achse" gegen ungeregelte Zuwanderung. Doch ungeachtet ihres gemeinsamen Ziels der jeweiligen Grenzsicherung kollidieren ihre Interessen: Keiner von ihnen will die Flüchtlinge der anderen übernehmen.

Nach einem ereignisreichen Gipfel des Europäischen Rates am 28. Juni 2018 und einer beispiellosen Koalitionskrise in Deutschland um das Thema Migration dämmert selbst den Hardlinern, dass es keine Lösung ohne eine EU-weite Zusammenarbeit geben kann. Plötzlich sind sie gezwungen echte Kompromissbereitschaft zeigen und ein Konzept zu nutzen, das für sie schon als ausgedient galt: den Multilateralismus. Diese Erkenntnis fällt schwer.

Europas politische Geiselnehmer

Die neue Krise begann im Juni, nur gut eine Woche, nachdem Matteo Salvini das Amt des italienischen Innenministers antrat. Salvini weigerte sich, ein Rettungsschiff mit 629 Schutzsuchenden an Bord im nächstgelegenen italienischen Hafen anlegen zu lassen. Nachdem auch Malta dem Schiff die Einfahrt verwehrte, ließ Spanien es schließlich in Valencia anlegen. Der Vorfall war nur der erste einer ganzen Reihe ähnlicher Fälle, in denen Salvini bilateral die Unterstützung anderer EU-Mitgliedstaaten erzwang.

Doch diese Verhandlungen von Fall zu Fall erweisen sich alles andere nachhaltig. Sie treten an die Stelle verlässlicher Abläufe und sind vom humanitären Wohlwollen weniger Mitgliedstaaten abhängig. Bisher konnten alle Geretteten von Bord gehen, doch es ist nur eine Frage der

Zeit, bis die Strategie scheitert. Italien drohte bereits, die „offizielle“ EU-Operation Sophia auszusetzen.

Unterdessen löste Innenminister Horst Seehofer in Deutschland eine Regierungskrise aus. In Abgrenzung zu Bundeskanzlerin Angela Merkel beharrte er auf einem von 63 Punkten seines „Masterplans Migration“: Asylsuchenden, die bereits in einem anderen EU-Mitgliedsstaat registriert wurden, direkt an der deutschen Grenze die Einreise zu verweigern. Während Merkel eine europäische Lösung anstrebte, bezweifelte Seehofer, dass eine solche zu erreichen wäre. Ohnehin wären nur sehr wenige Asylsuchende von der Maßnahme tatsächlich betroffen.

Seehofer erhöhte ständig den Druck. Merkel diskutierte das Thema mit anderen europäischen Staatschefs, zunächst auf einem informellen „Mini-Gipfel“ auf Einladung der Europäischen Kommission und dann auf dem eigentlichen EU-Gipfel. Sie verließ den Gipfel mit Zugeständnissen anderer Mitgliedstaaten, doch Seehofer zeigte sich nicht zufrieden. Einer drohenden Entlassung als Innenminister durch Merkel kam er mit einem eigenen Rücktritt zuvor, ehe ihn Parteifreunde schließlich doch überredeten, einen Kompromiss auszuhandeln.

Dass die selbst verursachte politische Krise echte Fortschritte brachte, ist mehr als fragwürdig.

Das Ergebnis dieser Verhandlungen war im Grunde eine Beschleunigung der vorhandenen Dublin-Regeln für Asylsuchende, die von Österreich nach Deutschland einreisen wollen. Wer bereits in einem anderen Mitgliedstaat registriert wurde, sollte auf Grundlage bilateraler Vereinbarungen, die Deutschland in den folgenden Wochen abschließen wollte, wieder zurückgeschickt werden.

Die Kernfrage blieb jedoch, ob andere Staaten dieser Lösung zustimmen würden; besonders Regierungen, die ihrerseits die Zahl der Migranten senken wollten. So signalisierte der österreichische Bundeskanzler Kurz umgehend seine Vorbehalte. Auch Salvini erklärte, Italien würde keinen einzigen Migranten aufnehmen, solange die EU-Außengrenzen nicht ausreichend geschützt seien. Dass die selbst verursachte politische Krise echte Fortschritte brachte, ist somit mehr als fragwürdig. Bislang steht nur ein Rücknahmeabkommen von Flüchtlingen zwischen Deutschland und Spanien.

Illusionen auf dem EU-Gipfel

Schon der EU-Gipfel glich einer Achterbahnfahrt, denn der italienische Ministerpräsident Giuseppe Conte blockierte unstrittige

Entscheidungen zu anderen Themen so lange, bis er mit den Ergebnissen zur Migration zufrieden war. Die Schlussfolgerungen des Rates betonen Sicherheit und Kontrolle und bringen die Entschlossenheit zum Ausdruck, eine Wiederholung der Situation 2015 mit allen Mitteln zu verhindern. Während die meisten Punkte bereits vereinbarte Maßnahmen wiederholen oder nur leicht erweitern, wurden auch zwei eher weitgesteckte Ziele formuliert: die Bildung regionaler Ausschiffungsplattformen in Drittländern außerhalb der EU und kontrollierte Abfertigungszentren innerhalb der Europäischen Union.

Der erste Vorschlag erinnert an die australischen Auffanglager auf entlegenen Pazifikinseln, in denen Asylsuchende langfristig ohne reale Chance auf eine Verlegung aufs Festland interniert werden. Der Europäische Rat geht in seinen Schlussfolgerungen nicht ins Detail, wie solche Zentren organisiert und wo sie eingerichtet werden sollen, was eine entscheidende Frage ist, sondern fordert den Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission auf, dieses Konzept weiter zu entwickeln. Jedes Mal jedoch, wenn diese Idee in der Vergangenheit aufkam, verhinderten die komplexe Praxis und rechtliche Schwierigkeiten ihre Umsetzung. Diesmal wird es vermutlich nicht anders sein.

Die Reaktionen offenbaren eine weitere Schizophrenie in der EU-Migrationspolitik. Obwohl von einer wirklich europäischen Lösung für Irreguläre Migration nicht viel übrig ist, bezeichnen die Mitgliedsstaaten genau diesen Mangel an Solidarität in der EU als Erfolg.

Der zweite Vorschlag, kontrollierte beziehungsweise geschlossene Zentren innerhalb der EU einzurichten, erinnert auf den ersten Blick an bestehende Hotspots in Griechenland und Italien, allerdings in größerem Maßstab. Solche Zentren würden erfolgreiche Asylbewerber an andere Mitgliedsstaaten verteilen – theoretisch jedenfalls. Doch anders, als der 2016 von der Europäischen Kommission vorgeschlagene automatische „Fairnessmechanismus“, der zu einer Verteilung von Asylbewerbern aus den überlasteten EU-Mitgliedstaaten verpflichtet hätte, würde die Verteilung nach den neuen Vorschlägen auf völlig freiwilliger Basis erfolgen. Sogar die Einrichtung von Zentren wäre freiwillig.

Populistisches Paradox

Die Betonung der Freiwilligkeit spiegelt eine gewisse Schizophrenie wider, die unter den EU-Staatschefs grassiert und von Populisten verschärft wird: Gemeinsame Probleme können – so die Annahme –

auch dann gelöst werden, wenn sich niemand verantwortlich fühlen muss. Dieses Vertrauen auf freiwilliges Handeln verweigert jedoch die Realität aller migrationsbezogenen Bemühungen der letzten Jahre: Solange Staaten nicht gezwungen werden, sich mit anderen kooperativ zu zeigen, tun sie es für gewöhnlich auch nicht.

Wie immer nach Gipfeln des Europäischen Rates stellten die Staatschefs zu Hause ihrem jeweiligen nationalen Publikum die Ergebnisse als diplomatische Erfolge dar. Nicht unerwartet kamen einige der stärksten Reaktionen aus Ostmitteleuropa, wo der ungarische Premierminister Viktor Orbán die Vereinbarungen als fantastischen Sieg feierte. Hauptkriterium für den Erfolg war die Ablehnung verpflichtender Verteilungsquoten. Gleichzeitig betonte Ungarn den politischen Einfluss der eigenen Region und behauptete, dass die Neuausrichtung der europäischen Migrationspolitik den vereinten Bemühungen der Visegrád-Staaten zu verdanken sei. Dieser Trend erstreckt sich indes nicht nur auf Polen, die Tschechische Republik und die Slowakei. Ähnliche Stimmen waren auch in Bulgarien und Rumänien zu hören.

Obwohl von einer wirklich europäischen Lösung für Irreguläre Migration nicht viel übrig ist, bezeichnen die Mitgliedsstaaten genau diesen Mangel an Solidarität in der EU als Erfolg.

In Österreich, das seinen derzeitigen EU-Ratsvorsitz unter das Motto „Ein Europa, das schützt“ gestellt hat, lobte Bundeskanzler Kurz den Gipfel als Wendepunkt, der deutlich gemacht habe, dass eine Stärkung der Außengrenzen – nicht eine Umverteilung von Flüchtlingen – oberste Priorität habe. Auch Spanien, Frankreich und die nordischen Länder unterstützten das Ergebnis. Interessanterweise war Italien in seiner Bewertung skeptischer. Obwohl Ministerpräsident Conte umgehend behauptete, Italien sei nun nicht mehr allein, quittierte Innenminister Salvini die Ergebnisse mit offenem Misstrauen.

Die Reaktionen offenbaren eine weitere Schizophrenie in der EU-Migrationspolitik. Obwohl von einer wirklich europäischen Lösung für Irreguläre Migration nicht viel übrig ist, bezeichnen die Mitgliedsstaaten genau diesen Mangel an Solidarität in der EU als Erfolg. Populisten haben es zum Leitprinzip europäischer Migrationspolitik erhoben, Probleme nach außen zu verlagern und niemanden zu etwas zu zwingen. Doch plötzlich befinden sie sich in einem für sie neuen Dilemma: Nun ist es an ihnen zu beweisen, dass ihre Lösungen auch Erfolg haben.

Auf ihren jüngsten Treffen bewiesen Salvini, Kurz und Seehofer, dass ohne weitere Koordination und Umverteilung das Scheitern droht. In

dieser Hinsicht sind Europas Populisten Opfer ihres eigenen Erfolgs. Sie müssen auf die harte Tour lernen, dass Kompromisse und Multilateralismus unumgänglich sind. Am Ende werden sie vielleicht erkennen, dass Europa die Migration nur nachhaltig regeln kann, wenn es das Dublin-System nicht weiter ignoriert, sondern reformiert.

Aus dem Englischen von Anne Emmert



Timo Rinke

Timo Rinke ist Leiter des Auslandsbüros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Vietnam. Zuvor war er in der Stiftung als Länderreferent für den Westbalkan und Zentralasien tätig. Er studierte Politik und öffentliche Verwaltung.



Marco Funk
Brüssel

Marco Funk ist Referent im Europabüro der FES in Brüssel und dort u.a. zuständig für Fragen der Migration und Rechtsstaatlichkeit. Davor war er am European Policy Centre, am Institut der EU für Sicherheitsstudien sowie in der Internationalen Organisation für Migration tätig.