EUROPA 28.09.2020 | Marco Funk

Verpflichtete Solidarität

Das neue Migrations- und Asylpaket der EU beschreitet keine wirklich neuen Wege. Es mag besser sein als der Status quo – viele Probleme bleiben ungelöst.

Die Zerstörung des Flüchtlingslagers in Moria auf der griechischen Insel Lesbos hat den Europäern zur rechten Zeit vor Augen geführt, wie dringend eine Reform des dysfunktionalen gemeinsamen Asylsystems ist. Der Brand in der Nacht vom 8. auf den 9. September, der das Lager verwüstete und Tausende Flüchtlinge obdachlos machte, ereignete sich drei Wochen vor der geplanten Veröffentlichung der lang erwarteten Vorschläge der Europäischen Kommission für eine Asylreform. Das Dokument mit dem offiziellen Titel Neues Migrations- und Asylpaket wurde daher mit besonderer Spannung erwartet.

Das komplexe Paket enthält Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter, die die Kommission innerhalb eines knappen Jahres in Konsultation mit diversen Interessenvertretern ausgearbeitet hat. Vor der Veröffentlichung des neuen Pakets standen vor allem die EU-Mitgliedsstaaten im Fokus, die eine Asylreform über die Umverteilung von Flüchtlingen seit 2015 verhindert haben. Das Paket erschien entsprechend bereits wie ein Kompromiss, ehe die Verhandlungen innerhalb des Europaparlaments sowie zwischen Parlament und Rat überhaupt offiziell begonnen hatten.

Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und ihre zuständigen Kollegen, Vizepräsident Margaritis Schinas und Kommissarin Ylva Johansson, haben das Paket mit einem dreistöckigen Haus verglichen. Viele zivilgesellschaftliche Akteure fühlen sich allerdings eher an eine Festung erinnert. Der erste Stock dieser Festung ist stark nach außen gerichtet; angestrebt werden zahlreiche Abkommen mit Herkunfts- und Transitländern. Diese sollen gewährleisten, dass diese Staaten Schleusern das Handwerk legen, Grenzkontrollen verstärken, ihr jeweils eigenes Asylsystem ausbauen und eine Rückführung aus Europa erleichtern.

Grundsätzlich wird freiwillige Solidarität

Im zweiten Stock ist das EU-eigene Grenzmanagement angesiedelt. Vorgesehen sind obligatorische Vorprüfungen irregulär

angestrebt, doch wenn in einzelnen Mitgliedstaaten die Belastung durch irreguläre Migration zu groß wird, soll ein verpflichtender Solidaritätsmechanismus in Kraft treten.

Einreisender an allen Außengrenzen und ein beschleunigtes Asylverfahren für Neuankömmlinge, die aller Aussicht nach keinen internationalen Schutzstatus erhalten. Im dritten Stock der Festung Europa steht die Solidarität der Mitgliedstaaten im Vordergrund. Dies gilt für Aufnahme und Abschiebung gleichermaßen. Grundsätzlich wird freiwillige Solidarität angestrebt, doch wenn in einzelnen Mitgliedstaaten die Belastung durch irreguläre Migration zu groß wird, soll ein verpflichtender Solidaritätsmechanismus in Kraft treten.

Die Frage der Solidarität ist das heikelste und schwierigste Thema. Hier müssen die Mitgliedstaaten einen Kompromiss finden. Das gilt insbesondere mit Blick auf die Visegrád-Länder Mittel- und Osteuropas, die eine Umverteilung von Flüchtlingen aus den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen seit Jahren kategorisch ablehnen. Die Kommission hat für dieses Dilemma eine kreative Lösung gefunden: „Rückführungspatenschaften". Danach müssten die Mitgliedsstaaten nicht notwendigerweise umgesiedelte Flüchtlinge aufnehmen. Sie könnten stattdessen die Verantwortung für die Abschiebung abgelehnter Asylbewerber übernehmen. Nach diesem Verfahren müssten die „Paten" die Rückkehrer nicht einmal ins Land lassen, es sei denn, die Abschiebung dauert mehr als acht Monate (in einer Krisensituation vier Monate).

Politisch stellen die Rückführungspatenschaften den berechtigten Versuch dar, von der Visegrád-Gruppe (plus Österreich, das sich ihr in seiner Haltung zur Migration weitgehend angenähert hat) ein Mindestmaß an Solidarität einzufordern. Die Umsetzung dieses Verfahrens wirft jedoch Fragen auf. Die Rückführung abgelehnter Asylbewerber gestaltet sich grundsätzlich schwierig. Dies gilt selbst dann, wenn gute diplomatische Beziehungen zum jeweiligen Herkunftsland bestehen. Kann man also erwarten, dass Mitgliedstaaten, die kaum Erfahrung mit Abschiebungen haben, aus der Distanz solche Fälle erfolgreich bearbeiten? Und werden sie wirklich bereit sein, die jeweiligen Rückkehrer aufzunehmen, falls Verfahren nach Ablauf des festgesetzten Zeitrahmens noch nicht abgeschlossen sind? Was geschieht, wenn die Zahl der Mitgliedstaaten, die eine Rückführungspatenschaft übernehmen wollen, höher ist als die Zahl der Mitgliedstaaten, die im Rahmen einer Umverteilung Flüchtlinge mit Bleiberecht aufzunehmen bereit sind?

Zwar ersetzt das neue Paket einige Kriterien der

Am anderen Ende dieses politischen Konflikts stehen die südeuropäischen Mitgliedsstaaten an

derzeitig gültigen Dublin-Verordnung, die festlegt, welcher Mitgliedstaat für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist. Doch das Kriterium der Ersteinreise bleibt bestehen.

der Außengrenze, die trotz der Rückführungspatenschaften anderer Länder auch weiterhin die Hauptlast der Aufnahme tragen dürften. Zwar ersetzt das neue Paket einige Kriterien der derzeitig gültigen Dublin-Verordnung, die festlegt, welcher Mitgliedstaat für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist. Doch das Kriterium der Ersteinreise bleibt bestehen. Zypern, Griechenland, Malta, Italien und Spanien müssten demnach weiterhin die Asylanträge der meisten Personen bearbeiten, die irregulär über das Mittelmeer kommen.

Um Mitgliedstaaten an der Außengrenze, die unter einem überdurchschnittlichen Migrationsdruck stehen, in „Krisenzeiten“ zu unterstützen, schlägt die Kommission einen recht komplexen verpflichtenden Solidaritätsmechanismus vor. Der Mechanismus folgt einem vierstufigen Ansatz, beginnend mit einem „Warnruf“, dem eine „Einschätzung“ und eine „Verpflichtung“ folgen, wobei die Mitgliedstaaten flexibel entscheiden können, welche Art von Unterstützung sie leisten. Decken die Angebote den Bedarf nicht ab, wird eine „Korrektur“ vorgenommen.

Bei der Festlegung, welche rechtsverbindlichen Maßnahmen einem hilfsbedürftigen Mitgliedstaat zugutekommen, übernähme die Kommission eine zentrale Rolle. Ob die Regierungen es zulassen, dass die Kommission solche Entscheidungen trifft, ist indes fraglich: Sie könnten versuchen, den Vorschlag abzuändern und dem Rat mehr Kontrolle zu übertragen. Können all diese Maßnahmen eine neue humanitäre Krise an den Außengrenzen Europas verhindern? Werden die Grundrechte der Asylsuchenden in allen Mitgliedstaaten und auf hoher See geachtet? Vizepräsident Schinas erklärte vor dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europaparlaments: „Moria ist dazu angetan, uns all das in Erinnerung zu rufen, was wir in Europa anders machen müssen.“

Das Neue Migrations- und Asylpaket strebt einen für alle akzeptablen Kompromiss an und bietet daher keinen wirklich neuen Lösungsansatz für die Probleme rund um irreguläre Migration und Asyl. Doch es ist allemal besser als der Status quo und eröffnet der EU eine letzte Chance, das dysfunktionale und dringend reformbedürftige Asylsystem zu verbessern.

Aus dem Englischen von Anne Emmert



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.

-