EUROPÄISCHE ASYLPOLITIK 27.08.2019 | Julian Lehmann

Flucht nach vorn?

Bei der Reform ihres Asylsystems hat sich die EU in eine Sackgasse manövriert. Von der Leyen will einen Neubeginn.

Wäre das Manifest einer frisch gewählten Komissionspräsidentin eine zuverlässige Vorhersage politischen Fortschritts, es wäre gut bestellt um die Asylpolitik der EU. Gleich vier Mal ist in den politischen Leitlinien der künfitigen EU-Kommission davon die Rede, sie strebe in der Migrationspolitik einen „Neustart“ an: Sie wolle einen „neuen Migrations- und Asylpakt“ vorlegen, dabei auch die Regeln der Dublin-Verordnung „neu aufrollen“ und die Belastung „neu verteilen“. Nötig sei ein „Neubeginn“. Doch wie viel Neuerung ist in der kurzen und mittleren Frist der kommenden Wahlperiode des EU-Parlaments und mit dem Kabinett von der Leyen tatsächlich möglich und wahrscheinlich?

Die Prognose: Voraussgesetzt, dass sich die Zahl der Asylsuchenden auf dem derzeitigen Niveau einpendelt, sind am „Was“ der Asylpolitik nur inkrementelle Änderungen zu erwarten; beim „Wie“ wird sich der Trend unterschiedlicher Geschwindigkeiten der Mitgliedsstaaten fortsetzen. Das lässt sich anhand von drei Grundmerkmalen der EU-Asylpolitik der letzen Jahre aufzeigen.

Erstens: Dublin, Dublin, Dublin! Das Gemeinsame Europäische Asylsystem besteht aus mehr als der Dublin-Verordnung, dem EU-Gesetz über Zuständigkeiten für die Entscheidung von Asylanträgen. Das Gemeinsame Asylsystem regelt auch inhaltliche Kriterien für die Anerkennung von Asylanträgen, Mindeststandards für die Asylverfahren und die Aufgaben sowie Ausstattung des Asyl-Unterstützungsbüros EASO. Und doch führte an der Dublin-Verordnung in den Vergangenheit kein Weg vorbei. Der Europäische Rat hatte die Verhandlung aller weiteren Regelungen von der Reform der Dublin-Verordnung abhängig gemacht. Seitdem verstaubt ein von der Kommission und dem EU-Parlament mühsam ausgehandelter Kompromiss, obwohl sich über das Gesetz schon lange der merkwürdige Konsens gebildet hat, es sei „gescheitert“.

In Wahrheit hatten einzelne Regierungen in Nord und Süd in den letzten Jahren auch immer wieder ein Interesse daran, dass alles so bleibt, wie es ist.

Die südlichen Staaten an den EU-Außengrenzen wollen von „Dublin“ benachteiligt sein. Nördlichere Hauptzielländer hingegen weisen daruf hin, dass sie wesentlich mehr Asylsuchende aufnehmen, als sie nach der Verordnung eigentlich müssten, weil ursprünglich zuständige Mitgliedsländer (und auch die Asylsuchenden selbst) die Regeln leicht unterwandern können – indem sie sich als nicht zuständig erachten oder zeitliche Fristen überschreiten. In Wahrheit hatten einzelne Regierungen in Nord und Süd in den letzten Jahren zu unterschiedlichen Zeiten auch immer wieder ein Interesse daran, dass alles so bleibt, wie es ist.

In Italien standen die niedrigen Zahlen der über den Seeweg ankommenden Asylsuchenden (in 2019 bislang etwa 1500) im Gegensatz zu deren politischen Gewichtung; das Narrativ des von der EU alleine gelassenen Landes hat die Lega Nord dankbar ausgeschlachtet. Und schließlich ist selbst für viele der Asylsuchenden die Ausgangssituation oft vorteilhafter als eine Reform, die vermutlich auch einige Individualrechtsgarantien absenken und Schlupflöcher schließen würde. Fatal wäre es, wenn mit der Dublin-Reform auch die Kriterien dafür abgesenkt würden, wann Asylanträge mit Verweis auf vorhanden Schutz in einem nicht EU-Land als unzulässig angesehen werden können.

Nötig ist eine Reform trotzdem, weil das Dublin-System nicht für Krisenzeiten hoher Zugangszahlen ausgelegt ist. Ein Ausweg aus dem derzeitigen Patt wäre aber möglich – dank der von einer Staatenkoalition um Frankreich, Deutschland und anderen Mitgliedsstaaten angekündigten freiwilligen Aufnahme von Migranten, die an den Außengrenzen ankommen. Die Initiative könnte den politischen Windschatten erzeugen, in dem wieder ein sachorientierter Austausch über die Reform stattfindet, vorausgesetzt in Rom kommt es nicht zu Neuwahlen. Neben der humanitären Notwendigkeit haben die Regierungen der Allianz um Frankreich und Deutschland jedes poltische Interesse daran, eine geräuschlose Aufnahme zu ermöglichen. Es würde die Endlosschleife dramatischer Bilder vom Mittelmeer beenden und den im EU-Parlament sowie anderswo Rechtsnationalisten damit ihr Spiel erschweren. Deren Anzahl im EU-Parlament hat sich im Vergleich zur letzten Wahlperiode verdoppelt. Ein Ende der EU-Türkei-Vereinbarung hingegen würde den *Status quo* zementieren.

Zweitens: Zusammen ist man weniger allein. Eigentlich gilt in Fragen von Asyl und und Einwanderung in der EU das Mehrheitsprinzip. Doch der Rat hat nur einmal eine Entscheidung gegen einzelne Mitgliedsstaaten getroffen, nämlich bei der „Umverteilung" von Asylsuchenden, insbesondere Syrern, aus Griechenland. Die Mehrheitsentscheidung aber hatte hohe politische Kosten. Der Protest gegen verpflichtende Aufnahmequoten förderte die Blockbildung der Visegrád-Gruppe und überdeckte, wie heterogen jegliche ihrer weiteren politischen Positionen zur EU eigentlich sind. Noch-Ratspräsident Tusk wiederholte seitdem das Mantra der Einstimmigkeit. Die Position hat Verhandlungen zwischen Kommission, Parlament und Rat über Reformen des EU-Asylsystems bislang verhindert.

Auch bei anderen Beschlüssen herrscht Stillstand, so zum Beispiel für die vom EU-Gipfel im Juni 2018 vorgesehenen Auffangzentren an den Außengrenzen, aus denen Asylsuchende auf freiwilliger Grundlage auf andere Staaten „umverteilt" werden sollen. Von der Leyen scheint nun an Tusks Überzeugung anknüpfen zu wollen, ihre Leitlinien betonen Dialog und den *gemeinsamen* Charakter des EU-Asylsystems. Zum Scheitern verurteilt ist das nicht, denn Mittelwege sind denkbar. So könnte der bislang vorgesehene Fairness-Mechanismus zur Aufnahme von Asylsuchenden bei hohen Zugangszahlen bis zu einer Zahlen-Obergrenze von einer Koalition williger Staaten umgesetzt werden, bevor der Mechanismus für alle Mitgliedsstaaten greift. Das wäre gesichtwahrend für die, die eine Freiwilligkeit der Aufnahme betonen und würde gleichzeitig festschreiben, dass in Zeiten hoher Zugangszahlen alle EU-Staaten Verantwortung tragen müssen.

Gelingen Reformen, könnten sie sich mittelfristig auch auf die inzwischen weit verbreiteten Kontrollen an den EU-Binnengrenzen auswirken.

Drittens: Draußen vor der Tür. Der Streit über die „internen" Aspekte der EU-Asylpolitik hat die Diskussionen darüber verstärkt, welche Maßnahmen den Zugang von Migranten begrenzen können. Das schlägt sich nieder im verlagerten Außengrenzschutz in Kooperation mit Drittstaaten, im Umgang mit den EU-geführten Marineverbänden im Mittelmeer (Mission „SOPHIA") und der EU-Türkei-Vereinbarung zur Ablehnung von Asylgesuchen bei möglichem Schutz in der Türkei. Diejenigen, die den Zugang zu EU begrenzen wollen, weisen darauf hin, dass niedrigere Migrationszahlen auch verlässlich die Gefahren und die Zahl der Toten im Mittelmer senken – eine ebenso schlichte wie logische Beobachtung.

Doch eine Bilanz der „externen“ EU-Asylpolitik lässt sich auf diese Weise nicht einfach ermitteln. Denn das hieße, „Was wäre gewesen, wenn“-Szenarien zu tatächlichem Unrecht in Wert zu setzen, auf das die EU deutliche Antworten finden muss: Die verheerende Bilanz der libyschen Küstenwache, die Kriminalisierung humanitärer Hilfe, von der EU-Grundrechte-Agentur bemängelte Misshandlungen und Verstöße gegen das Verbot der Zurückweisung an Landgrenzen, oder die Bedinungen auf den griechischen Inseln.

Und noch etwas lehrt die Erfahrung der letzen Jahre: Es ist ein Irrweg zu glauben, die EU könne, wenn sie nur endlich weitere pragmatische „Lösungen“ für die Migration über das Mittelmeer fände, auf die Reform ihres eigenen Asylsystems und auf die rechtsstaatskonforme wie detailiorientierte Umsetzung bisheriger Mindesstandards und Beschlüsse verzichen. Das zeigt allein schon der Fortgang der EU-Türkei-Vereinbarung. So prüfen Beamte von EASO, die in Griechenland die dortigen Behörden unterstützen, Berichten zufolge nur kursorisch, ob die Türkei Asylsuchenden tatsächlich Schutz gewährt und hängen Asylsuchende dort in endlosen Verfahrensschleifen des griechischen Asylsystems. Dennoch: Eine kurzfristige Maßnahme, auf die sich die Mitgliedsstaaten einigen könnten ist, Evakuierungen des UN-Flüchtlingshilfswerks aus Libyen auszuweiten. Hier könnte der EU-Kommission eine koordinierende Rolle zukommen.

Aller Ambition der Kommission zum trotz wird es ein „Neubeginn“ also kaum geben. Doch nach Jahren des Stillstands ist durchaus wieder Bewegung bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems möglich. Nachdem der Rat das Parlement die letzen Jahre faktisch ignoriert hat, liegt der Schlüssel für Reformfortschritt weiter bei den Mitgliedsstaaten: Denn entscheidend wird – neben der Entwicklung der Zugangszahlen – sein, ob die angekündigten Allianz von Aufnahmestaaten über Willensbekundungen hinaus einen tragfähigen Mechanismus zur Aufnahme von Asylsuchenden entwickelt.

Gelingen Reformen, könnten sie sich mittelfristig auch auf die inzwischen weit verbreiteten Kontrollen an den EU-Binnengrenzen auswirken. Solche Kontrollen sollte es eigentlich nur in Fällen schwerwiegender Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit geben. Doch statt sicherheitsrelevanter Erwägungen hängen sie auch wesentlich mit dem Wunsch der Mitgliedsstaaten zusammen, die Weiterwanderung von Asylsuchenden zu unterbinden und werden seit Jahren routiniert verlängert. Solange leiden nicht nur die Asylsuchenden unter einer verfahrenen Asylpolitik, sondern auch auch eines von Europas größten politischen Leistungen – der Schengenraum.



Julian Lehmann
Berlin

Julian Lehmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Berliner Think Tank Global Public Policy Institute.

-