

Q&A: Europäische Debatten zum Thema Migration

Die Flüchtlingspolitik der EU in der neuen Legislaturperiode:

Was ist zu erwarten?

MARCUS ENGLER

November 2019

- Die politische Blockade im Europäischen Rat und der Wechsel der Legislaturperiode haben dazu geführt, dass die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik seit über einem Jahr so gut wie stillsteht. Die neu gewählten Entscheidungsträgerinnen und -träger auf der EU-Ebene stehen in der Migrations- und Flüchtlingspolitik vor enormen Herausforderungen. Die Zahl der weltweit Schutzsuchenden steigt weiterhin.
- Die politischen Entscheidungen der nächsten Monate und Jahre sind von großer Bedeutung, nicht nur für die Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union, sondern auch für die langfristige Stabilität und die dringend erforderliche Weiterentwicklung des globalen Flüchtlings- und Migrationsregimes. Dabei steht auch die Glaubwürdigkeit der EU als Anwältin der Menschenrechte und Vertreterin globaler Solidarität auf dem Spiel.
- Während es bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems inklusive der Frage der Verantwortungsteilung eine Einigung geben könnte, – im Sinne freiwilliger Solidarität – zeichnet sich im Hinblick auf die externe Dimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik eine Fortsetzung des harten Abschottungskurses ab. Hierbei wird der Rückgang der Zuzüge nach Europa als alleiniger Erfolgsmaßstab genommen und zahlreiche mit der Externalisierung verbundene Risiken ausgeblendet. Werden diese weiter ignoriert, droht eine Erosion des globalen Flüchtlingsregimes.
- Eine Kurskorrektur wäre daher dringend erforderlich. Die künftigen Entscheidungsträger sollten zu einer ehrlichen und evidenzbasierten Debatte zurückkehren, das europäische Recht und die internationalen Verpflichtungen vollumfänglich respektieren, die Verantwortungsteilung neu regeln sowie Entscheidungen innerhalb der dafür vorgesehenen EU-Institutionen treffen.

1. Vor welchen Herausforderungen stehen die neuen Entscheidungsträger auf EU-Ebene?

Die politische Rechtsverschiebung in mehreren EU-Mitgliedsstaaten und somit auch im Europäischen Rat hat in der vergangenen Legislaturperiode (2014-2019) zu einem dauerhaften und lähmenden Konflikt über den Umgang mit Flüchtlingen und Migranten geführt. Dieser Konflikt brachte die EU-Institutionen an den Rand ihrer Arbeitsfähigkeit. Die Auseinandersetzungen waren häufig getragen von ideologischen Vorstellungen, fernab von tatsächlichen Entwicklungen und Herausforderungen. Rechte und rechtspopulistische Kräfte konnten ihr Narrativ, in dem Flucht und Migration primär als Bedrohung dargestellt werden, in der Öffentlichkeit und bei Wahlen erfolgreich durchsetzen. Progressivere politische Kräfte agierten häufig zu zaghaft. Dies hatte schwerwiegende Folgen für die europäische und globale Migrations- und Flüchtlingspolitik.

Die dringend benötigte Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ist gescheitert. Trotz eines gemeinsamen Rechtsrahmens unterscheiden sich die Chancen auf Anerkennung als Schutzberechtigter zwischen den Staaten weiterhin erheblich. Gleiches gilt auch für die Aufnahmebedingungen und den

Zugang zu Sprachkursen und Integrationsmaßnahmen. Darüber hinaus ist die Verteilung von Asylbewerbern und Flüchtlingen zwischen den EU-Staaten äußerst ungleich. Da es keinen wirksamen Ausgleichsmechanismus gibt, führt dies immer wieder zu Streit und zu Politiken, die darauf abzielen, sich möglichst unattraktiv zu machen und die Verantwortung anderen Staaten zu übertragen. Dieser Konflikt besteht schon seit langem, hat in der zurückliegenden Legislatur jedoch eine neue Intensität erreicht. Zwar gab es mit der Verabschiedung der beiden Ad hoc Relocation-Programme zur Umverteilung von bis zu 160.000 Asylsuchenden kurzzeitig Bewegung, umverteilt wurden am Ende aber nur rund 35.000 Asylbewerber. Der Streit eskalierte als sich einige zentraleuropäische Staaten trotz eines rechtskräftigen Ratsbeschlusses – der erstmalig nach dem Mehrheitsprinzip erfolgte – weigerten, Asylbewerber aus Italien und Griechenland aufzunehmen. Bis heute wurde der Konflikt nicht aufgelöst.

Zugleich startete die EU-Kommission im Frühjahr 2016 einen neuen Versuch die Dublin-Verordnung und das gesamte GEAS umfassend zu reformieren. Trotz intensiver Debatten und zahlreicher Modellvorschläge konnte v. a. in der Dublin-Reform keine Einigung erzielt werden. Die Juncker-Kommission gab schließlich im Herbst 2018 alle Versuche auf, einen Kompromiss zu

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) – Bestehende Regelungen

Der rechtliche Rahmen besteht derzeit aus folgenden Verordnungen und Richtlinien:

- Dublin-Verordnung
- Eurodac-Verordnung
- Asylverfahrensrichtlinie
- Aufnahme richtlinie
- Anerkennungsrichtlinie
- Richtlinie für temporären Schutz (*nie angewandt*)

Auswirkungen für Schutzsuchende haben u. a. auch weitere rechtliche Regelungen:

- Rückkehr richtlinie
- Familienzusammenführungsrichtlinie
- Schengener Grenzkodex

Zum GEAS gehören zudem zwei Institutionen und ein Finanzierungsinstrument:

- Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)
- Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)
- Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)

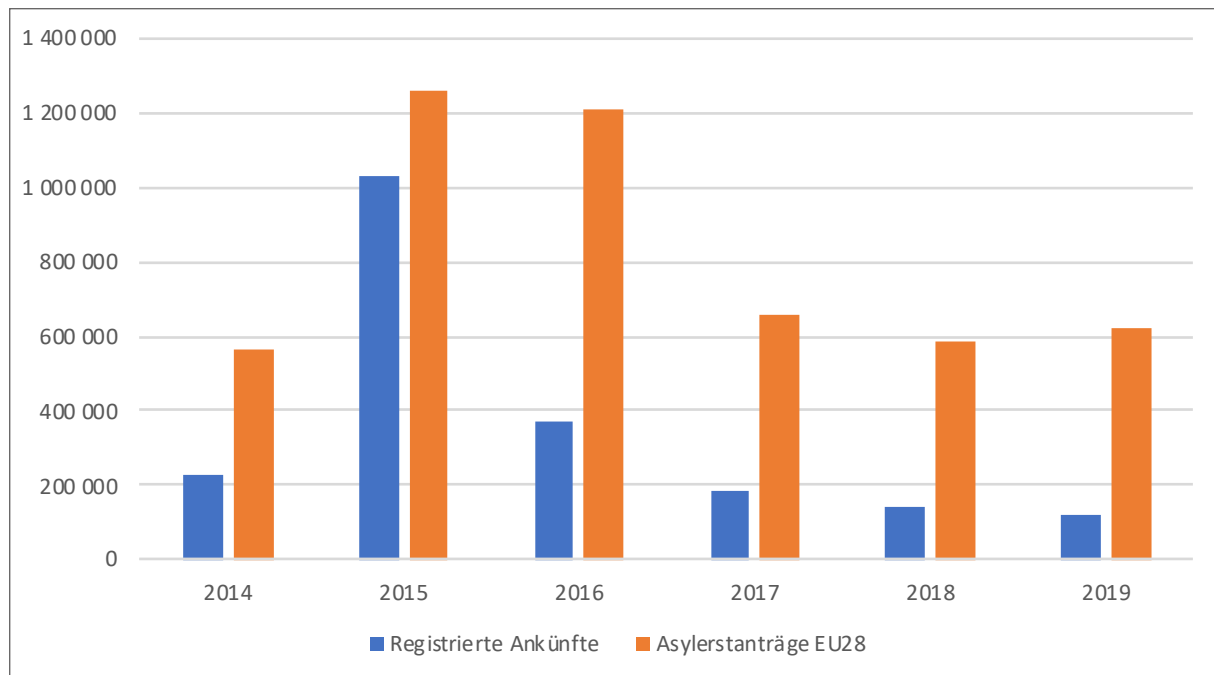
finden und übergab das Problem der neuen Kommission. In der Folge wurden auch alle anderen Bestandteile des GEAS-III-Reformpaktes blockiert, obwohl in den zahlreichen Rechtsakten weitgehende Einigung erzielt worden war. Eine Reihe süd- und osteuropäischer Staaten wollte eine Einigung nur im Gesamtpaket beschließen.

Die Kehrseite der inneren Lähmung der EU sind die großen Herausforderungen in der externen Migrations- und Flüchtlingspolitik. Weltweit steigt die Zahl der Schutzsuchenden immer weiter an. Ende 2018 registrierte das UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) erstmalig mehr als 70 Millionen Zwangsvertriebene, darunter etwa 26 Millionen Flüchtlinge. Auch die Zahl der besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge mit Resettlement-Bedarf wächst beständig (2020: 1,44 Mio.). Millionen Flüchtlinge leben in immer länger andauernden Fluchtsituationen. Die Hauptaufnahmestaaten – u.a. die Türkei, Pakistan, Uganda – stehen vor enormen Herausforderungen, die sie allein nicht bewältigen können. Immer wieder getroffene Zusagen, zuletzt etwa im Rahmen des Globalen Flüchtlingspaktes, zu einer stärkeren Verantwortungsteilung, werden von den Europäern und anderen Industriestaaten des Nordens bisher nur unzureichend umgesetzt. Gravierend ist der sukzessive Rückzug aus dem globalen Flüchtlingsregime der USA unter Präsident Donald Trump. Besondere Aufmerksamkeit für den europäischen Kontext verdient das Nachbarland Türkei, in dem derzeit etwa 4 Millionen Flüchtlinge leben

und das diesen nicht länger Zuflucht gewähren möchte.

Die EU und die Mitgliedstaaten stellen umfangreiche und wachsende Finanzmittel für humanitäre Hilfe, den globalen Flüchtlingschutz und in der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung. Diese decken jedoch bei weitem nicht den tatsächlichen Bedarf. Das Budget von UNHCR beispielsweise war in den vergangenen Jahren immer nur zur Hälfte finanziert. Die von EU-Staaten zur Verfügung gestellten Resettlement-Plätze stiegen zwar leicht an, decken aber weiterhin nur einen Bruchteil des Bedarfs ab. Zudem gab es auf EU-Ebene politische Einigungen darüber, dass weitere Maßnahmen zum Fernhalten von Schutzsuchenden und anderen unerwünschten Migranten vom europäischen Territorium ergriffen werden sollten. Die bereits vorhandenen Instrumente wurden erheblich ausgebaut und die bereitgestellten finanziellen Mittel aufgestockt. Beispiele dieser Politik sind die Kooperationen mit autoritären Nachbar- und Transitstaaten wie der Türkei, Libyen, Marokko, Niger oder dem Sudan, die das Ziel haben, Drittstaatsangehörige unabhängig von einem möglichen Schutzbedarf von einer Weiterreise nach Europa abzuhalten. Auch die Errichtung weiterer Grenzschutzanlagen, der Abbau der staatlichen Seenotrettung, die Kriminalisierung der zivilen Seenotrettung sowie die illegalen Push-Backs durch einige EU-Staaten dienen dem Ziel, Migrations- und Fluchtbewegungen nach Europa dauerhaft zu reduzieren.

Erfasste Ankünfte und Asylerstanträge in der EU



Quelle: Eurostat/UNHCR 2019, Abbildung des Autors. Berücksichtigt sind erfasste Ankünfte an den Meeresgrenzen in Italien, Griechenland, Spanien, Zypern und Malta sowie den Landgrenzen in Spanien und Griechenland. Die Werte für 2019 sind eine Schätzung des Autors auf Grundlage der bis 22. Oktober 2019 verfügbaren Daten.

Diese Maßnahmen trugen dazu bei, dass weniger Menschen in Europa Schutz suchen. Hierbei werden vor allem die erfassten Ankünfte über die Mittelmeerrouen betrachtet, bei denen ein deutlicher Rückgang zu vermerken ist (siehe Abbildung). Diese Daten besitzen jedoch nur eingeschränkte Aussagekraft, da sie nur einen kleinen Teil des Migrationsgeschehens abbilden. Denn nicht berücksichtigt werden Personen, die unbemerkt oder mit gefälschten Papieren einreisen sowie sogenannte Visa-Overstayer. Die Zahl der gestellten Asylanträge hat sich nach den Ausnahmejahren 2015/2016 etwa halbiert. Sie befindet sich mit rund 600.000 Erstanträgen langfristig gesehen weiterhin auf hohem Niveau.

Die bisherige Politik der EU ist also nur begrenzt wirksam im Sinne des Erreichens der selbstgesteckten Ziele, und dies bei einem erheblichen Ressourceneinsatz. Sie führt weder dazu, dass die irreguläre Migration gestoppt oder in geordnete Bahnen umgelenkt wird, noch dazu, dass die EU ihrer Verantwortung im globalen Flüchtlingsschutz gerecht wird. Zu einer umfassenderen Bewertung der europäischen Migrations- und

Flüchtlingspolitik gehört dagegen auch die Einrechnung von Risiken und politischen Kosten, die über die Zahl der nach Europa kommenden Personen hinausgeht.

2. Welche politischen „Lösungen“ zeichnen sich ab?

Nach den EP-Wahlen im Mai haben sich die politische Kräfteverhältnisse in den europäischen Institutionen weiter verschoben. Im Europäischen Parlament haben rechte Parteien an Einfluss gewonnen. Zudem sind die Mehrheitsverhältnisse instabiler geworden. Vor diesem Hintergrund ist es ungewiss, ob das Parlament weiterhin seine traditionelle Rolle eines kritischen und stärker auf Menschenrechte achtende Gegengewichts gegenüber dem stärker auf Sicherheit und Kontrolle fokussierten Rat einnehmen kann. Im Rat haben rechte und konservative Regierungen weiterhin ein Übergewicht. In der neuen EU-Kommission wird der griechische Konservative Magaritis Schinas als Vizepräsident für das Portfolio „Fördern, was Europa ausmacht“, in dem unter ande-

rem Migration und Sicherheit verknüpft sind, für das Thema zuständig sein. Ebenso verantwortlich sein wird die schwedische Sozialdemokratin und künftige Innenkommissarin Ylva Johansson.

Eine wichtige Rolle werden weiterhin der Europäische Gerichtshof (EuGH) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) spielen. Hier stehen wichtige Urteile an, insbesondere was die Kooperation bei der Migrationsabwehr mit Libyen und Marokko betrifft (z. B. der Fall N.D. and N.T. v. Spain, sowie die Klage gegen die Pullbacks durch die libysche Küstenwache im Fall vom 6. November 2017). In der Vergangenheit haben die Gerichte die Rechte von Flüchtlingen häufig weitreichend ausgelegt. Einige Beobachter gehen aufgrund des veränderten Personals – die Richter werden von den Regierungen ernannt – zumindest beim EGMR von einer etwas restriktiveren Linie aus. Vor dieser institutionellen Gesamtkonstellation ist zu erwarten, dass sich der bisherige Kurs einer restriktiven Asyl- und Flüchtlingspolitik fortsetzen wird.

In wenigen Wochen wird die Kommission voraussichtlich ein neues Fünfjahresprogramm beschließen. In diesem Nachfolgedokument der Agenda für Migration werden die zentralen Leitlinien der Migrations-, Asyl- und Flüchtlingspolitik für die kommende Legislaturperiode festgehalten. Auf der Grundlage bereits vorliegender Dokumente und Statements lassen sich erste Rückschlüsse ziehen. Dies sind insbesondere die im Juni vom Rat beschlossene „Neue Strategische Agenda 2019-2024“, die Positionierungen der designierten Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen – die einen neuen Pakt für Migration und Asyl angekündigt hat – und der künftig zuständigen Kommissare, die Dokumente der finnischen Ratspräsidentschaft sowie die Erwartungen und Forderungen von NGOs und anderen Beobachtern.

Bewegung in der GEAS-Reform

Bei der GEAS-Reform ist Bewegung zu erwarten. Zwar bestehen Konfliktlinien der zurückliegenden Jahre weiter. Aufgrund eines hohen Erwartungsdrucks, erleichtert durch die niedrigeren

Ankunftszahlen, die leichte Beruhigung der öffentlichen Debatten in vielen Ländern und das Momentum der neuen Legislatur, ist eine Verabschiedung zumindest von Teilen des GEAS-Paketes in den kommenden Monaten jedoch wieder wahrscheinlicher geworden. In vielen Punkten des Paketes gab es ohnehin politische Einigkeit. Möglich erscheint, dass das GEAS-Paket nun doch aufgeschnürt wird und einige Vorschläge zurückgenommen und andere angenommen oder überarbeitet werden. Wahrscheinlich ist auch die Verabschiedung temporärer Maßnahmen – etwa bei der Dublin-Vereinbarung oder beim Resettlement – mit denen die Zeit bis zum Finden von langfristigeren Lösungen überbrückt werden kann. Insbesondere eine Entlastung Griechenlands könnte schnell auf die Agenda kommen.

Knackpunkt bleibt weiterhin die Dublin-Reform. Ein verbindlicher Verteilmechanismus für Asylbewerber für alle EU-Mitgliedstaaten ist nicht sehr wahrscheinlich, auch wenn einige Regierungen – zuletzt Italien und Frankreich – weiterhin darauf beharren und eine erneute Eskalation daher nicht ausgeschlossen werden kann. Flexiblere und unverbindlichere Formen der Verantwortungsteilung – etwa im Sinne einer Koalition der Willigen – sind hingegen wahrscheinlicher. Die hierzu bereits erzielte Einigung zu den im zentralen Mittelmeer geretteten Migranten und Flüchtlingen könnte als Testlauf auch für andere Gruppen von Schutzsuchenden funktionieren. Eher unwahrscheinlich ist, dass es eine grundsätzliche und langfristig stabile Lösung geben wird. Zudem scheint es kein Verständnis dafür zu geben, dass die Zielstaatspräferenzen von Schutzsuchenden berücksichtigt werden müssen, wenn ein menschenrechtskonformes, ressourceneffizientes und integrationsförderliches System implementiert werden soll. Eine Politik, die dies nicht berücksichtigt und nur mit Zwangsmaßnahmen und Sanktionen agiert, ist nicht nachhaltig. Wahrscheinlich scheint auch eine weitere Stärkung der EU-Asylagentur (EASO). Die Annahme des GEAS-Paketes könnten im besten Fall dazu führen, dass sich die Unterschiede bei den Anerkennungschancen und den Aufnahmebedingungen etwas reduzieren.

Fortsetzung der Externalisierung

Im Hinblick auf die externe Dimension der Flüchtlings- und Migrationspolitik ist hingegen Kontinuität zu erwarten. Es scheint sehr wahrscheinlich, dass der Kurs einer vehementen Abschottung der Außengrenzen und der Kooperation mit autoritären Transitstaaten mit dem Ziel Flüchtlinge und Migranten von Europa fernzuhalten, fortgesetzt wird. Darauf deuten die vorliegenden Beschlüsse und Statements hin. Abzuwarten bleibt, ob die in der neuen Asylverfahrensverordnung vorgesehene systematische Vorprüfung der Zuständigkeit benachbarter Nicht-EU-Staaten für Asylbewerber tatsächlich verabschiedet wird. Auch die vielfach kritisierte Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik zur Steigerung der Kooperationsbereitschaft in der Migrationspolitik findet sich hier prominent wieder.

Die Fortsetzung des Externalisierungskurses ist auch deswegen wahrscheinlich, weil trotz einer gewissen Bewegung in der GEAS-Reform keine grundlegende und substanzielle Verantwortungsteilung innerhalb der EU zu erwarten ist. Wie in der Vergangenheit wird es politische Einigung daher eher darüber geben, den Grenzschutz auszubauen und Verantwortung nach außen zu verschieben. Insbesondere bei Grenzschutzpolitiken geht es auch um die symbolische Dimension, d.h. um die Inszenierung von Kontrolle und Handlungsfähigkeit. Zu erwarten ist auch, dass die Idee der extraterritorialen Asylzentren wieder auf die Agenda kommt. Die genaue Ausgestaltung der Kooperation wird also weiterhin stärker von der Verhandlungsposition der Partnerstaaten und weniger vom Bedarf oder flüchtlingspolitischen Notwendigkeiten abhängen. Besonders kritisch für die EU ist die Kooperation mit der Türkei. Trotz leicht ansteigender Ankunftszahlen in Griechenland und rhetorischer Drohgebärden aus Ankara, haben sich beide Seiten im Oktober auf eine Weiterführung der Zusammenarbeit verständigt.

3. Risiken und Alternativen: Was sind die Zukunftsaussichten?

Politische Entscheidungsträgerinnen und -träger – aber auch Teile der medialen Öffentlichkeit – stellen die ergriffenen Maßnahmen der

Migrationskontrolle häufig als großen Erfolg dar. Als nahezu alleiniger Maßstab wird dabei der zahlenmäßige Rückgang auf irregulären Wegen neu ankommender Flüchtlinge und Migranten angeführt. Dabei geraten andere Ziele der europäischen (Migrations-)Politik, wie z.B. die Wahrung von Menschenrechten, die Stabilisierung des Flüchtlingsregimes, die Initiierung von Entwicklungsprozessen und die Stärkung von Demokratie in den Hintergrund. Die Auswirkungen auf diese Entwicklungen sind – v. a. kurzfristig – schwerer zu quantifizieren als die Zuzüge nach Europa. Nichtsdestotrotz sind die Effekte real. Wesentliche Risiken sowie mittel- und längerfristige Folgen werden häufig ausgeblendet. Die folgenden – mit einander verknüpften – Risiken einer einseitig auf Migrationsverhinderung ausgerichteten Politik sollten bei der weiteren Formulierung und Umsetzung der externen europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik stärker berücksichtigt werden.

Erstens führt die derzeitige Grenzschutzpolitik zu einer erhöhten Wahrscheinlichkeit von Menschenrechtsverletzungen und zu Todesopfern – besonders im Kontext Einstellung der staatlichen Seenotrettung, Kriminalisierung der zivilgesellschaftlichen Seenotrettung sowie kaum vorhandener sicherer Migrationsmöglichkeiten. Weiterhin sterben Hunderte auf dem Mittelmeer und wahrscheinlich Tausende auf den vorgelagerten Routen in der Sahara. Zudem leben Millionen von Menschen in langandauernden prekären Fluchtsituationen ohne Perspektive auf ein menschenwürdiges Leben. Neben den Schleppern und Sicherheitskräften von Drittstaaten tragen auch die europäischen Entscheidungsträger einen Teil der Verantwortung. Diese Politik ist jedoch nicht nur in normativer Hinsicht äußerst problematisch.

Denn zweitens erleidet die EU einen erheblichen Glaubwürdigkeits- und Reputationsverlust. Dadurch wird es immer weniger gelingen, andere Staaten dazu zu bewegen, die Rechte von Flüchtlingen und Migranten – aber auch ihrer Bevölkerungen – stärker zu beachten. Es besteht sogar das Risiko, dass das globale Flüchtlingsregime insgesamt weiter geschwächt wird. Wenn wichtige Akteure, wie die EU und die USA – trotz

weltweit steigender Flüchtlingszahlen – ihr Engagement reduzieren und/oder Politiken der Verantwortungsverschiebung implementieren, hat das Signalwirkung. Die ohnehin schwache normative Wirkung des Flüchtlingsregimes wird so weiter ausgehöhlt und die im Rahmen des Globalen Flüchtlingspaktes gemachten Zusagen zu einer stärkeren Teilung der Verantwortung werden in Frage gestellt. Dabei wäre es im Eigeninteresse der EU, das Menschenrechts- und Flüchtlingsregime deutlich zu stärken. Andernfalls drohen weitere Fluchtbewegungen und andauernde Instabilität in der europäischen Peripherie.

Drittens gefährdet die EU durch die einseitige Kooperation mit autoritären Regierungen Entwicklungs- und Demokratisierungsziele. Diese können die EU erpressen, in dem sie mit mehr Migration drohen – wie es etwa die türkische Regierung immer wieder tut. Durch diese Abhängigkeit verliert die EU an Einflussmöglichkeiten in Fragen wie Sicherheit, Stabilität oder Demokratisierung. Die Regierungen in den Partnerstaaten erhalten im Zuge der Zusammenarbeit Legitimation und Ressourcen und können ihre Machtbasis festigen. Dadurch werden Demokratisierungsprozesse blockiert. Auch die Einschränkung von regionaler Mobilität und Migration, wie zum Beispiel im Niger, führt dazu, dass ökonomische Entwicklungsprozesse behindert werden.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Risiken erscheint ein Umdenken in der externen Migrations- und Flüchtlingspolitik dringend geboten. Die moderaten und progressiven politischen Kräfte müssen aus ihrer politischen Schockstarre erwachen und Vorschläge für eine andere externe Migrations- und Flüchtlingspolitik machen. Im Folgenden werden vier Prinzipien formuliert, an denen sich die künftigen Entscheidungsträgerinnen und -träger orientieren sollten.

1. Erstens ist die Rückkehr zu einer ehrlichen und evidenzbasierten Debatte notwendig, in der auch die komplexen und längerfristigen Auswirkungen auf Herkunfts- und Transitländer sowie Migranten und Flüchtlinge selbst angemessen berücksichtigt werden. Die politischen Diskussionen, Beschlüsse

und Dokumente basieren zu häufig nur partiell auf gesicherten Befunden, kurzfristigen Erwägungen und folgen stark politischen Narrativen. Prominente Beispiele sind der angenommene lineare Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und Migration, die Wirksamkeit des EU-Türkei-Deals oder der sogenannte Pull-Faktor bei der Seenotrettung. Hierauf zu achten ist vor allem Aufgabe der EU-Kommission. Aber auch die wissenschaftliche Gemeinschaft sollte hier noch aktiver werden. Auffällig ist zudem, dass in Statements und Papieren von Kommission und Rat Menschenrechtsverletzungen an den EU-Außengrenzen systematisch ausgeblendet, verharmlost oder bestritten werden. Eine bemerkenswerte Ausnahme waren im Juli 2019 Aussagen der kroatischen Präsidentin, die den Einsatz von ein „bisschen Gewalt“ an den Grenzen rechtfertigte. Um zu einer ausgewogenen Politik zurückzukehren, sollte intensiv und offen diskutiert werden, welche (Zwangs-)Maßnahmen mit europäischem Recht und europäischen Werten vereinbar sind und welche nicht.

2. Als zweites Prinzip sollten europäisches und internationales Recht vollumfänglich respektiert werden. Vertreterinnen und Vertreter von EU-Institutionen betonen zwar regelmäßig wie wichtig dies sei. Dennoch finden illegale oder zumindest sehr fragwürdige Pushbacks an den Außengrenzen weiterhin statt und sind umfangreich dokumentiert. Auch die ungarischen Transitzonen, die Kooperation mit Libyen und die Zustände in den griechischen Hotspots dürften mit europäischem Recht kaum vereinbar sein. Die Kritik von UN-Organisationen, Gerichten und Menschenrechtsorganisationen sollte ernst genommen werden. Die Kommission als Hüterin der Verträge sollte Verstöße offensiver sanktionieren. Wenn es in Partnerländern wie Libyen oder der Türkei schwerwiegende und regelmäßige Menschenrechtsverletzungen gibt, dann dürfen diese nicht ignoriert oder kleingeredet werden, weil es politisch opportun ist. Eine Kooperation darf erst dann zustande kommen, wenn die menschenrechtlichen Bedin-

gungen hinreichend sind. Ein unabhängiges Gremium, in dem auch Repräsentanten von Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Vereinten Nationen vertreten sind, sollte objektive und transparente Kriterien erarbeiten und deren Einhaltung überwachen.

3. Drittens ist eine ernstgemeinte und faire Verantwortungsteilung innerhalb der EU und mit den Erstaufnahmestaaten erforderlich. Trotz aller Erklärungen und Versprechen ist man hiervon nach wie vor sehr weit entfernt. Entsprechende Maßnahmen sind seit langem bekannt und umfassend diskutiert. Dies betrifft zum einen die finanzielle Verantwortung. Die EU insgesamt muss UNHCR und Erstaufnahmestaaten stärker, flexibler und besser planbar unterstützen. Zum anderen sollten aktive Aufnahmepolitiken für Flüchtlinge ebenso deutlich ausgebaut werden wie legale und sichere Migrationswege für Arbeits- und Bildungsmigranten. Eine konkrete und signifikante Aufstockung wäre zum einen ein Signal der Verlässlichkeit bei der Verantwortungsteilung und zugleich ein unverzichtbarer Beitrag zur Umlenkung von Flucht und Migration in sichere und geordnete Bahnen – ein immer wieder von der EU betontes Ziel. Als Zielgröße, die dem ökonomischen und politischen Gewicht der EU in der Welt entsprechen würde, kommen die vom EU-Parlament bereits 2017 geforderten 20% des weltweiten Resettlement-Bedarfs in Frage. Dies wären derzeit knapp 300.000 Flüchtlinge pro Jahr.
4. Viertens ist es von großer Bedeutung für die Legitimation der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik, dass Lösungen innerhalb der politischen Institutionen verhandelt und entschieden werden. In den zurückliegenden Jahren wurden wichtige Entscheidungen nur vom Rat oder außerhalb der Europäischen Institutionen getroffen, wie z. B. die EU-Türkei-Vereinbarung. Das Parlament und der EuGH wurden umgangen, die Kritik der Zivilgesellschaft bleibt unberücksichtigt. Eine solche Praxis sollte der Ausnahmefall bleiben. Zudem wären mehr qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat, die ansonsten üblich und auch in asylrechtlichen Fragen möglich sind, grundsätzlich wünschenswert. Entscheidungen zu sensiblen Fragen, wie z. B. die Umverteilung von Schutzsuchenden könnten weiterhin nach dem Einstimmigkeitsprinzip getroffen werden.

Über den Autor

Dr. Marcus Engler ist ein freiberuflicher Migrationsforscher und Consultant. Er befasst sich seit vielen Jahren intensiv mit Flucht- und Migrationsbewegungen sowie mit deutscher, europäischer und globaler Flüchtlingspolitik. Er arbeitete u. a. an der Universität Osnabrück, der HU Berlin, für UNHCR, die GIZ, den Integrationsbeauftragten von Berlin und den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Er ist Mitglied im Vorstand des Netzwerks Fluchtforschung und leitet den Fluchtforschungsblog.

Persönliche Webseite: <https://www.migration-analysis.eu/>
E-Mail: engler@migration-analysis.eu

Imprint

Friedrich-Ebert-Stiftung
Regionalprojekt „Flucht, Migration, Integration in Europa“

H-1056 Budapest, Fővám tér 2–3., Ungarn
Tel.: +36-1-461-60-11
Fax: +36-1-461-60-18
E-Mail: fesbp@fesbp.hu

www.fes-budapest.org

Verantwortlich: Timo Rinke

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Der Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung in Ungarn

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) ist den Grundwerten der sozialen Demokratie verpflichtet: Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität, Frieden und Zusammenarbeit sind unsere Ideale. Als „Dienstleister der sozialen Demokratie“ wollen wir zu mehr Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und sozialer Gerechtigkeit in Staat und Gesellschaft sowie zur gegenseitigen Verständigung in einem gemeinsamen Europa, beitragen. Diese Prinzipien spiegeln sich in unserem Partnerspektrum aus Politik, Gewerkschaften, Medien und Gesellschaft wieder.

Regionalprojekt „Flucht, Migration, Integration in Europa“

Das Regionalprojekt der Friedrich-Ebert-Stiftung zu „Flucht, Migration, Integration in Europa“ setzt sich für die Stärkung einer gemeinsamen Europäischen Migrations- und Asylpolitik ein. Im Mittelpunkt stehen Fachkonferenzen, Politikanalysen und wissenschaftliche Beiträge die ein besseres Verständnis für – nationale, regionale und europaweite – Migrationsdiskurse schaffen sollen. Hieraus leiten sich auch konkrete Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträger ab. Im Bereich Integrationspolitik identifiziert das Projekt Integrationserfahrungen von Migranten und Geflüchteten mit dem Ziel, Best Practice Beispiele transnational zu vernetzen. Das Projekt läuft seit März 2017, der Projektstandort ist Budapest.