

Das Grünbuch zum EU-Asylsystem: Notwendig, aber nicht hinreichend

Steffen Angenendt / Roderick Parkes

Bis Ende 2010 muss laut Haager Programm des Europäischen Rates über die »zweite Phase« der europäischen Asylpolitik entschieden werden. In der ersten Phase wurden Mindeststandards für den Flüchtlingsschutz beschlossen, nun sollen diese Schutzstandards verbessert werden. Um die Debatte darüber in Gang zu bringen, hat die Europäische Kommission im Juni 2007 ein Grünbuch vorgelegt. Dieses enthält wertvolle Vorschläge zur weiteren Harmonisierung, greift jedoch mit seiner Beschränkung auf asylpolitische Fragen zu kurz. Das Problem sind »gemischte« Wanderungen von Flüchtlingen und Migranten, und dieses Problem wird ohne Berücksichtigung migrationspolitischer Aspekte nicht bewältigt werden können. Wenn der Flüchtlingsschutz substantiell verbessert werden soll, könnte es hilfreich sein, die Asylpolitik enger mit dem Gesamtansatz zur Migrationsfrage der EU zu verbinden.

Die an der gemeinsamen Asylpolitik beteiligten Staaten der Europäischen Union (EU) müssen einen Ausgleich finden zwischen dem Interesse der Flüchtlinge, in den Mitgliedstaaten Schutz vor Verfolgung zu erhalten, und ihrem eigenen Interesse an einer Reduzierung des Missbrauchs des Asylrechts zu Einwanderungszwecken. Im vergangenen Jahrzehnt hat die EU-Politik mehrfach zwischen diesen Polen gependelt.

Im Amsterdamer Vertrag von 1997 hatten die Mitgliedstaaten eine weitgehende Vergemeinschaftung der Asyl- und Migrationspolitik beschlossen und die bis 2004 zu treffenden Maßnahmen festgelegt. Einige kleinere Schritte richteten sich während dieser Zeit auf die Verbesserung des Flücht-

lingsschutzes. So vereinbarten die EU-Mitglieder gemeinsame Mindeststandards zur Aufnahme und Anerkennung von Flüchtlingen und bezüglich der Asylverfahren (Art. 63 EGV).

Bei ihrem Sondergipfel im Oktober 1999 in Tampere gingen die Staats- und Regierungschefs einen Schritt weiter. Sie definierten die Grundlagen und Ziele der gemeinsamen Asylpolitik, bekräftigten, dass die Genfer Konvention die Basis des europäischen Flüchtlingsschutzes bilden muss, und versprachen den EU-Bürgern eine Reduzierung der irregulären Zuwanderung durch eine schärfere Kontrolle der Außengrenzen und eine Bekämpfung der Wanderungsursachen.

Allerdings verzichteten die Staats- und Regierungschefs in Tampere darauf, die asyl- und migrationspolitischen Zielsetzungen zu konkretisieren. Die folgenden Maßnahmen beschränkten sich daher – zumindest aus Sicht der nördlichen und westlichen EU-Staaten mit ihren höheren Standards – auf eine Harmonisierung auf kleinstem gemeinsamem Nenner. Der Schwerpunkt lag auf der Zuwanderungskontrolle, was vom Europäischen Parlament, vom Europarat und von Menschenrechtsorganisationen kritisiert wurde.

Im Haager Programm von 2004 beschloss die Staats- und Regierungschefs, bis 2010 das Gemeinsame Europäische Asylsystem zu verwirklichen. Sie beauftragten die Europäische Kommission mit der Erarbeitung von Vorschlägen für ein integriertes und umfassendes Asylkonzept. Im Juni 2007 legte die Kommission das Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem vor.

Das Grünbuch thematisiert vor allem Probleme der materiellen Gestaltung des Asylrechts. Dabei hat es eine entscheidende Schwäche: Es ist auf asylpolitische Aspekte beschränkt und geht damit weniger weit als der im Dezember 2005 von den Staats- und Regierungschefs der EU verabschiedete Gesamtansatz zur Migrationsfrage, der ausdrücklich eine Verbindung von Asyl- und Migrationspolitik vorsieht. Mit dem begrenzten Ansatz des Grünbuchs wird aber der notwendige Ausgleich zwischen Flüchtlingsschutz und Zuwanderungskontrolle nicht gefunden werden können.

Problem der »gemischten« Wanderungen

Das asylpolitische Kernproblem der EU-Staaten besteht gegenwärtig in der Zusammensetzung der zugewanderten Asylbewerber: Politisch verfolgte Flüchtlinge und wirtschaftlich motivierte Migranten lassen sich immer weniger voneinander unterscheiden.

Diese »gemischten« Wanderungen haben zugenommen, weil einerseits der Zuwanderungsdruck gestiegen ist, die EU-Staaten

andererseits aber kaum reguläre Zuwanderungsmöglichkeiten bieten. Die meisten Mitgliedstaaten haben die Zuwanderung stark begrenzt und – abgesehen von Flüchtlingen – auf Familienangehörige beschränkt. Hier und da kommen noch Regelungen für Volkszugehörige und bestimmte Formen der Arbeitsmigration hinzu. Diese Eindämmung der regulären Zuwanderung und der anhaltende Bedarf an billigen Arbeitskräften vor allem für gering qualifizierte Tätigkeiten schaffen einen starken Anreiz für Arbeitsmigranten, durch eine missbräuchliche Inanspruchnahme von Asyl zumindest eine gewisse Zeit in dem betreffenden Land bleiben und arbeiten zu können.

Damit unterscheidet sich die derzeitige Situation grundlegend von der Flüchtlingsproblematik der 1990er Jahre: Im Zuge der Auflösung des Ostblocks war damals die Zahl der Asylbewerber stark angestiegen. So wurden beispielsweise im Jahr 1992 allein in Deutschland mehr als 430 000 Asylanträge gestellt, so dass viele Kommunen große Schwierigkeiten hatten, diese Menschen zu betreuen und zu versorgen.

Die Reaktion der EU-Staaten hatte darin bestanden, den Asylbewerbern mit neuen Rechtsinstrumenten – Drittstaatenregelung, Regelung über sichere Herkunftsstaaten, Flughafenverfahren – den Zutritt zu ihrem Staatsgebiet zu erschweren. Mit Hilfe dieser Bestimmungen konnten die Asylsuchenden an den Grenzen abgewiesen werden. In der Folge sank deren Zahl drastisch. In Deutschland wurden beispielsweise im Jahr 2006 nur noch 21 000 Asylanträge gestellt. Quantitativ hat die Asylpolitik der Mitgliedstaaten also ihr Ziel erreicht.

Dies gilt allerdings nicht in qualitativer Hinsicht: Der Zugang zu den Asylverfahren der Mitgliedstaaten ist inzwischen so stark beschränkt, dass von einem substanziellen Flüchtlingsschutz kaum noch gesprochen werden kann. Zwar erhalten diejenigen, die es schaffen, in einem EU-Staat einen Asylantrag zu stellen, in der Regel angemessene Verfahren und – bei allen Unzulänglichkeiten im Einzelnen – meist auch hinrei-

chenden Schutz. Zugang zu den Verfahren finden sie aber nur noch, wenn sie illegal oder mit falschen Angaben einreisen. Deshalb nehmen sowohl Flüchtlinge als auch Migranten zunehmend die Hilfe von Schleusern in Anspruch.

Damit sind die beiden wichtigsten Probleme der gegenwärtigen Asylpolitik in der EU benannt: Zum einen kann nur noch ein kleiner Teil der politisch Verfolgten Schutz im europäischen Asylsystem in Anspruch nehmen, weil sie keinen Zugang zu den Asylverfahren erhalten. Zum anderen ist – wenn man die abgelehnten Asylanträge als Indikator heranzieht – das Ausmaß der missbräuchlichen Nutzung des Asylrechts hoch: die Anerkennungsquote liegt in manchen Staaten deutlich unter fünf Prozent.

Eine gefährliche Entwicklung

Ein solch geringer Anteil an politisch Verfolgten unter den Asylbewerbern ist höchst problematisch, weil er in den EU-Staaten die Akzeptanz für den Flüchtlingsschutz aushöhlt. Viele Bürger schließen aus den niedrigen Anerkennungszahlen, dass die Aufrechterhaltung der aufwendigen Asylsysteme nicht mehr gerechtfertigt sei. Diese Haltung wurde in der Vergangenheit durch die von den EU-Regierungen geweckte Hoffnung gestützt, der Missbrauch des Asyls könne durch eine Reduzierung der Zahl der Asylbewerber ganz verhindert werden. Das aber ist, wie die aktuellen Anerkennungsquoten zeigen, nicht der Fall.

Eine abnehmende Schutzbereitschaft ist nicht nur für die tatsächlich Verfolgten gefährlich, sondern auch ein Risiko für die EU-Staaten selbst. Auch wenn die EU-Staaten immer noch einen beträchtlichen Anteil der weltweiten Asylbewerber aufnehmen, lebt doch der Großteil der Flüchtlinge dieser Welt nicht in der Union, sondern in anderen Weltregionen, vor allem in weniger entwickelten Staaten.

Die EU-Staaten verlangen insbesondere von den Nachbarstaaten den Auf- bzw. Ausbau der Asylsysteme. Sie haben beispielsweise im Vorfeld der letzten EU-Erweiterun-

gen erhebliche Mittel in die Asylsysteme der Beitrittsländer investiert.

Eine weitere Erosion des Flüchtlingsschutzes in der EU kann nicht im Interesse ihrer Mitglieder sein. Sie sollten im Gegenteil ein elementares Interesse an der Aufrechterhaltung eines wirkungsvollen internationalen Flüchtlingsregimes haben mit Verfahren und Standards, die einen effektiven Schutz politisch Verfolgter auch außerhalb der EU und vor allem in den südlichen und östlichen Nachbarregionen sicherstellen. Wenn die EU-Staaten selbst weniger Asyl gewähren, werden sie auch Drittstaaten nicht unter Hinweis auf normative Schutzverpflichtungen zur Aufnahme von mehr Flüchtlingen bewegen können – oder sie werden zumindest erheblich größere Gegenleistungen bieten müssen. Generell verliert die EU internationale Glaubwürdigkeit, wenn sie andere Staaten zur Einführung eines Schutzsystems drängt, den eigenen Flüchtlingsschutz aber unterminiert.

Missbrauch reduzieren

Eine Kernfrage für das künftige Gemeinsame Asylsystem lautet daher, wie die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Asyl reduziert werden kann. Realistischerweise wird der Flüchtlingsschutz nur dann gestärkt werden können, wenn der Missbrauch minimiert wird, denn nur unter dieser Bedingung werden die Mitgliedstaaten den Zugang zu den Verfahren lockern.

Um den Missbrauch zu begrenzen, gibt es mehrere Möglichkeiten. Abgesehen von der langfristig notwendigen (aber auch wenig wirklichkeitsnahen) Option, die Motive für Fluchtbewegungen durch Konfliktursachenbekämpfung, politische Stabilisierung und Förderung von gutem Regieren zu verringern, und der in nahezu allen Mitgliedstaaten auf einhellige Kritik gestoßenen Idee, EU-Aufnahmeeinrichtungen in Nachbarregionen einzurichten, bleiben vor allem zwei Wege:

Die erste Option besteht darin, Flüchtlingen im Rahmen von regionalen Schutzprogrammen Schutz zu gewähren. Die

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Kommission hat hierzu Vorschläge vorgelegt. Sie zielen auf einen besseren Schutz der Flüchtlinge in der betroffenen Region durch dauerhafte Lösungen (die drei Möglichkeiten sind Rückkehr, örtliche Eingliederung und Neuansiedlung in einem Drittstaat, eventuell in der EU). In Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) wurden Pilotprojekte in den Westlichen Neuen Unabhängigen Staaten (Ukraine, Belarus, Moldawien) und im Gebiet der Großen Seen in Ostafrika eingeleitet. Die Befürworter dieser Programme erwarten, dass eine höhere Sicherheit in der Herkunftsregion Flüchtlinge von der irregulären Einreise abhalten kann. Diese Pilotprojekte werden zurzeit evaluiert.

Die zweite denkbare Lösung wäre, die Asylsysteme durch die Öffnung regulärer Zuwanderungskanäle zu entlasten. Die Kommission hat zur Reduzierung irregulärer Wanderungen empfohlen, neue geordnete Zuwanderungsmöglichkeiten zu schaffen. Dieser Ansatz lässt sich unter Umständen auch zur Reduzierung des Asylmissbrauchs einsetzen. Voraussetzung dafür wäre ein umfassendes Konzept, das gleichzeitig mit der Ausweitung der Zuwanderung wirtschaftliche Perspektiven in den Herkunftsländern eröffnet und die Menschenrechte dort stärkt.

Der Gesamtansatz Migration

Die EU-Staats- und Regierungschefs haben im Dezember 2005 die Notwendigkeit eines solchen umfassenden Ansatzes für die Migrationssteuerung bestätigt. Gleichzeitig haben sie einen Ausbau der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und des Dialogs mit Afrika beschlossen. Die Bundesregierung hat sich im Verlauf ihrer Ratspräsidentschaft unter anderem durch die Initiativen zur Förderung von zirkulärer Migration und zu Mobilitätspartnerschaften um die Konkretisierung des Gesamtansatzes und dessen Ausweitung auf die ost- und südosteuropäischen Staaten bemüht.

Diese Ansätze könnten auch für asylpolitische Ziele eingesetzt werden, indem denjenigen Ländern, die keine Verfolgerstaaten sind, aus denen aber gleichwohl eine größere Zahl von Migranten die EU-Asylsysteme missbräuchlich in Anspruch nehmen, Mobilitätspartnerschaften angeboten werden, also die Möglichkeit, eine begrenzte Zahl von Arbeitsmigranten für eine bestimmte Zeit in ein EU-Land zu entsenden. Im Rahmen solcher Partnerschaften könnten auch Vereinbarungen zur Stärkung des Asylsystems des betroffenen Landes getroffen werden, weil viele dieser Staaten nicht nur Herkunftsländer von Asylbewerbern, sondern auch Aufnahmeländer für Flüchtlinge sind. Ob solche Programme Wirkung entfalten und den Missbrauch der EU-Asylsysteme reduzieren können, wird allerdings nur durch Pilotprojekte zu erfahren sein.

Umfassenden Ansatz verfolgen

Eine Verbesserung des Flüchtlingsschutzes, wie er für die »zweite Phase« der Europäischen Asylpolitik vorgesehen ist, wird sich nur im Rahmen eines umfassenden Ansatzes verwirklichen lassen. Dieser sollte mindestens zwei Aspekte beinhalten:

- ▶ Der Missbrauch des Asyls zu Migrationszwecken sollte reduziert werden. Hierzu sollten die aktuell diskutierten asyl- und migrationspolitischen Optionen verknüpft werden. Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage enthält Vorschläge zur Ausweitung der regulären Migration, die in Pilotprojekten daraufhin getestet werden könnten, ob sie zur Entflechtung »gemischter« Wanderungsbewegungen und damit zu einer Entlastung der Asylsysteme beitragen können.
- ▶ Die EU-Staaten sollten ihre Schutzkapazitäten nicht ab-, sondern ausbauen und die Nachbarstaaten materiell und ideell beim Aufbau stabiler Asylsysteme und regionaler Schutzprogramme unterstützen. Ein funktionierendes internationales Flüchtlingsregime ist nicht nur normativ geboten, sondern liegt auch im Interesse der Mitgliedstaaten.