



Sabine Riedel

Die Flüchtlingskrise bedarf nationaler Strategien

Die Asylpolitik im Sog von EU-internen Machtinteressen und Außenpolitiken auf Kriegskurs

Die Debatten in Deutschland über das Flüchtlingsdrama auf der griechischen Insel Lesbos haben gezeigt, dass der bisherige Regierungskurs einer „europäischen“ Lösung in eine Sackgasse gerät. Dieser beruht auf Missverständnissen über das politische System der Europäischen Union (EU). Hinter der Gemeinsamen Europäischen Asylpolitik (GEAS) steht eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Rahmen eines sich verändernden Europarechts. Wer mehr „Europa“ will und die Entscheidungskompetenz über Asylanträge auf eine EU-Agentur übertragen möchte, muss die Verträge ändern. Doch die Mitgliedstaaten betrachten das Migrations- und Asylpaket (2020) der Kommission mit Skepsis, weil sie Steuerungskompetenzen in der Asyl-, Migrations- und Sozialpolitik verlieren würden. Brüssel sieht in den Asylsuchenden zunehmend eine „stille Arbeitsreserve“, obwohl ihre Integration in den Arbeitsmarkt das bestehende Lohn- und Sozialdumping in der EU verschärft hat. Ein weiteres Tabu-Thema sind die Fluchtursachen. Hier dominiert in der Öffentlichkeit das Bild einer außenpolitisch gemeinsam handelnden EU, die mit Herkunftsländern über Hilfsmaßnahmen verhandelt. Doch hat der Europäische Gerichtshof (EUGH) am Beispiel des EU-Türkei-Abkommens klargestellt, dass dieses Politikfeld ebenfalls noch in nationaler Verantwortung liegt. Dies wirft ein anderes Licht auf den Gestaltungsspielraum deutscher Außenpolitik: Sie sollte Initiativen zur Rückführung der Flüchtlinge in ihre Heimat unterstützen, statt sich für Interessen von Akteuren einzuspannen zu lassen, die nur eine humanitäre Haltung vortäuschen, um ganz andere Ziele zu erreichen.

Einen Tag nach der Zerstörung des Lagers auf Lesbos bezeichnete die Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments, Katarina Barley (SPD), die EU-Flüchtlingspolitik als „europäische Schande“ ([ZDF, 10.9.2020](#)). Damit bot sie nicht etwa den Behörden vor Ort Hilfe bei der Suche nach den mutmaßlichen Brandstiftern an, was man von einer ehemaligen Justizministerin erwarten darf. Sie zeigte auch kein Verständnis für die angeordneten Quarantänemaßnahmen gegen Corona im Flüchtlingslager, sondern lenkte die Verantwortung unmittelbar auf „Europa“, das eine gemeinsame Lösung der Krise finden müsse.

Die Vizepräsidentin des deutschen Bundestags, Claudia Roth (Bündnis 90/Die Grünen), sieht dagegen Deutschland und somit die nationale Ebene in der Pflicht. Sie warf Innenminister Horst Seehofer (CDU) "Totalversagen" vor, weil er anfangs nur 150 Minderjährige aufzunehmen bereit war. Damit mache er sich „mitverantwortlich an dem unmenschlichen Leid an Europas Haustür“ ([Augsburger Allgemeine, 12.9.2020](#)).

Sie nahm offenbar nicht zur Kenntnis, dass die griechischen Behörden neue Unterkünfte bereitstellen, denn sie haben ein Interesse an einer Prüfung der Asylberechtigung, um den Anstieg der illegalen Migration zu bremsen. Diese Differenzierung trägt Claudia Roth nicht mit, ebenso wenig wie die Fraktionsvorsitzende der Linken, Amira Mohamed Ali. Diese forderte sogar, Griechenland die Fürsorgepflicht für alle Migranten auf Lesbos durch eine groß angelegte Umsiedlung zu entziehen ([Pressestatement, 15.9.2020](#)).

Während Oppositionsparteien des deutschen Bundestags – abweichend von früheren Positionen – auf die nationale Karte setzen, präferieren die Regierungsparteien eine von verschiedenen europäischen Lösungen: Unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft unterstützen sie das Anliegen der Kommission, die Asylpolitik innerhalb der EU zu vergemeinschaften ([eu2020.de](#)). Der vorliegende Beitrag wird beide Ansätze beleuchten und die Handlungsspielräume der Unions-ebene und der EU-Mitgliedstaaten prüfen.

Dabei versteht sich dieser Beitrag als *Ist-Analyse* und verzichtet daher auf eine Bewertung von Parteiprogrammen und deren Visionen. Vielmehr interessiert die Frage, inwieweit die Maßnahmen der letzten fünf Jahre die Ursachen des Flüchtlingsleids im Mittelmeerraum berücksichtigt haben. Denn hinter dem Asylstreit verbergen sich EU-interne Konflikte um Kompetenzen wie auch außenpolitische Interessen von EU- und NATO-Staaten. Deren Offenlegung ist für einen demokratischen Diskurs unverzichtbar, nicht zuletzt, weil damit neue Lösungswege sichtbar werden.

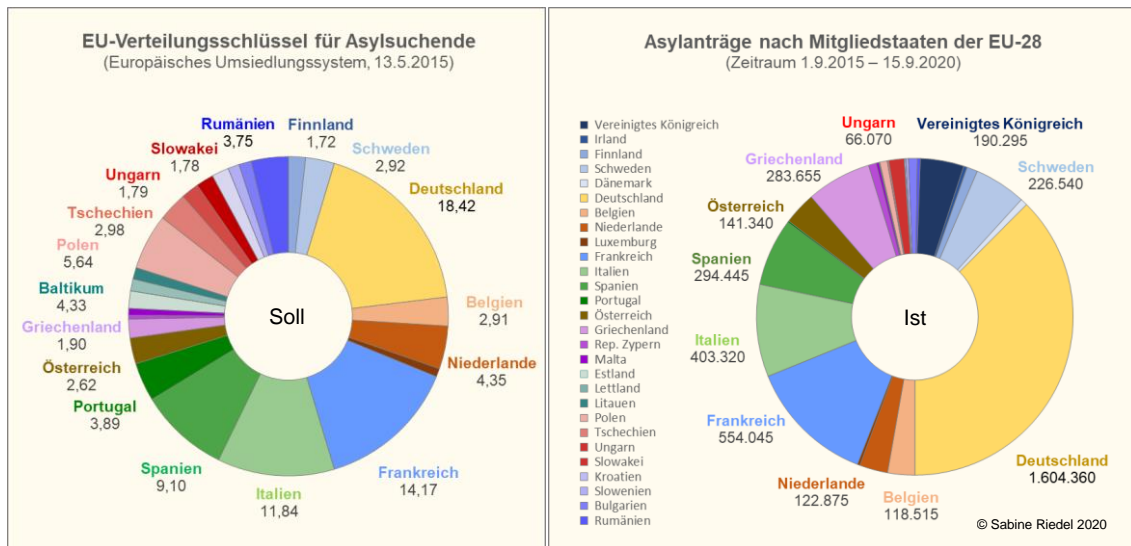
Deutschlands versorgt ein Drittel aller Asylsuchenden innerhalb der EU

Den Vorwurf des „Totalversagens“ Deutschlands in der Flüchtlingspolitik kann man mit Claudia Roth teilen, wenn auch aus einem anderen Blickwinkel heraus: Nach Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union (EU), kurz Eurostat, wo seit 2008 über jeden gemeldeten Asylantrag Buch geführt wird, haben seither ca. 7,5 Millionen Personen einen Asylantrag in einem der EU-Mitgliedstaaten gestellt ([Eurostat, 15.9.2020](#)). Davon schulterte Deutschland allein 2,4 Millionen Gesuche, das entspricht 32,7 Prozent. Betrachtet man die letzten 5 Jahre seit Beginn der Migrationskrise im September 2015, wurden von den 4,3 Millionen Anträgen EU-weit rund 1,6 Millionen an

deutsche Behörden gerichtet, das entspricht der Quote von 37,5 Prozent. Danach folgen Frankreich und Italien mit 12,9 bzw. 9,4 Prozent, anschließend Spanien, Griechenland und Schweden, die 6,7 bzw. 6,6 und 5,3 Prozent aller Gesuche bearbeitet haben (vgl. Abbildung 1).

Diese Zahlen widersprechen aus mehreren Perspektiven geltendem Europarecht: Nach dem Dubliner Übereinkommen (1997) und den Nachfolge-Verträgen Dublin II und III (2003 und 2014), kann kein Flüchtling, sofern er über den Landweg in die EU kommt, einfach nach Deutschland weiterreisen und dort um Asyl bitten. Denn es gilt, „dass ein Asylbewerber in dem EU-Mitgliedstaat seinen Asylantrag stellen muss, in dem er den EU-Raum erstmals betreten hat. Dort hat auch die Registrierung und die Durchführung des Asylverfahrens zu erfolgen.“ ([bundesregierung.de, 18.9.2020](#)) Eine solche vertragliche Regelung war die Voraussetzung dafür, dass die Kontrollen an den EU-Binnengrenzen wegfallen und der Schengen-Vertrag in EU-Recht (2000) überführt werden konnte. Denn viele Mitgliedstaaten hatten einen sehr niedrigen Flüchtlingsschutz wie zum Beispiel Griechenland oder gar kein Asylgesetz wie Italien. Es sollte vermeiden werden, dass Staaten mit hohen Sozialstandards im Zuge der Personenfreizügigkeit zum Anziehungspunkt von Asylsuchenden werden.

Abbildung 1



Quellen: Eigene Zusammenstellung nach: Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants*, Last update: 15.09.2020, und Europäische Kommission, Die *Europäische Migrationsagenda, 13.5.2015*, Brüssel, S. 25 (beide zuletzt eingesehen: 16.09.2020);

Anmerkung: Das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark wurden im EU-Umsiedlungssystem der Europäischen Migrationsagenda nicht berücksichtigt, da sie nicht oder wie Dänemark nur teilweise dem Schengen-Raum angehören. Die EU-Mitglieder Kroatien, Bulgarien und Rumänien sind ebenfalls (noch) keine Partner des Schengen-Vertrags, wurden aber dennoch in den Verteilungsschlüssel einbezogen. Dieser wurde nie offiziell von den Mitgliedsstaaten angenommen. Der Mehrheitsbeschluss des Europäischen Rats vom 22.9.2015 bezogen sich nur auf das Kontingent von 120.000 Flüchtlinge für eine Umsiedlung aus Griechenland und Italien ([bmi.bund.de, 22.9.2015](#)).

Schon im September 2015 wusste die deutsche Bundesregierung, was sie erst später öffentlich zugab: „Nach der Theorie dürfte nie ein Migrant oder ein Flüchtling in Deutschland ankommen. [...] Das entspricht aber nicht der Realität.“ (spiegel.de, 11.8.2018) Seit Beginn der Aufzeichnung von Eurostat im Januar 2008 bis Mitte September 2015 hatten bereits 830.000 Flüchtlinge ihren Asylantrag in Deutschland gestellt. Das entsprach EU-weit einer Quote von 26 Prozent (Eurostat, 15.9.2020). Doch die Bundesregierung bestand nicht nachdrücklich auf der Umsetzung des bestehenden Europarechts, d.h. auf der Einhaltung der Dublin-Vereinbarung. Sie unterstützte vielmehr die Europäische Kommission in ihrem Vorhaben, die bestehenden Regeln zu ändern und das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) zu reformieren (Bundesrat, 29.6.2015).

Brüssel plante auf den griechischen und italienischen Inseln wie Lesbos und Lampedusa die Einrichtung von EU-Büros, um die nationalen Behörden vor Ort bei der Registrierung und Versorgung der Flüchtlinge zu unterstützen (Hotspot-Konzept, 2015). Diese Büros sollten dann auch deren Umverteilung auf die EU-Mitgliedstaaten organisieren. Hierfür hat die Kommission einen Verteilungsschlüssel vorgeschlagen, der „auf objektiven, quantifizierbaren und überprüfbar Kriterien beruhen [wird], die die Kapazität der Mitgliedstaaten widerspiegeln, Flüchtlinge aufzunehmen und zu integrieren.“ (Migrationsagenda 13.5.2015: 23) Dabei wurde die Bevölkerungsgröße zu 40 Prozent berücksichtigt, ebenso wie der „absolute Wohlstand eines Landes“ gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Zu je 10 Prozent flossen die „durchschnittliche Zahl der spontanen Asylanträge“ sowie die Arbeitslosenquote der Mitgliedstaaten ein.

Deutschland hatte sich von diesem Reformprojekt eine Senkung seiner Quote bei den EU-weiten Asylanträgen von einem Viertel auf ein Fünftel erhofft (vgl. Abbildung 1). Dies schien eine bequemere „europäische Lösung“ zu sein, als die Dublin-Verordnung einzufordern und damit einen Streit mit anderen EU-Staaten zu riskieren. Offensichtlich war die Bundesregierung davon überzeugt, dass sich dieser Verteilungsschlüssel mit einer einfachen Mehrheit im Europäischen Rat umsetzen ließe. Denn am 21.8.2015 hob sie unerwartet die Dublin-Regel für syrische Flüchtlinge auf und bot ihnen ein Bleiberecht in Deutschland an (zeit.de, 22.8.2016). Dieser deutsche Alleingang hat die europäische Migrationskrise losgetreten, in dessen Folge sich allerdings die eigene Quote an den Asylsuchenden innerhalb der EU von einem Viertel auf ein Drittel erhöhte.

Auslöser der Flüchtlingskrise 2015: Bruch statt Reform des Dublin-Vertrags

Angestoßen vom Versprechen der Bundesregierung, ohne Rücksprache mit seinen Nachbarn im Schengenraum syrische Flüchtlinge aufzunehmen, machten sich zusätzliche Hunderttausende Hoffnung auf Schutz und Asyl in „Europa“. Der damalige deutsche Außenminister Sigmar Gabriel fachte mit seinen Statements die Migrationswelle zusätzlich an. Er versicherte, „dass wir mit einer Größenordnung von einer halben Million für einige Jahre sicherlich klarkämen [...] vielleicht auch mehr.“ (rp-online.de, 8.9.2015) Doch hatte Deutschland nicht etwa seine Grenzen geöffnet, wie vielfach von der Presse behauptet (tageschau.de, 9.9.2015). Denn die Außengrenzen der Bundesrepublik sind Binnengrenzen innerhalb des Schengen-Raums, an denen vertragsgemäß keine Kontrollen stattfinden dürfen. Kommen Flüchtlinge über den Landweg, müssen sie zunächst andere Mitgliedstaaten passieren, bevor sie deutschen Boden betreten können.

Abbildung 2

Auszüge aus dem Schengen-Vertrag

Artikel 13

Personal und finanzielle Mittel für Grenzkontrollen

(1) Die Grenzüberwachung dient insbesondere der **Verhinderung des unbefugten Grenzübertritts**, der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der Veranlassung von Maßnahmen gegen Personen, die die Grenze unerlaubt überschreiten. **Personen, die eine Grenze unerlaubt überschritten haben und die über kein Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates verfügen**, sind aufzugreifen und Verfahren zu unterziehen, die mit der Richtlinie 2008/ 115/EG in Einklang stehen. [...]

Artikel 15

Personal und finanzielle Mittel für Grenzkontrollen

Zur Gewährleistung effizienter Grenzkontrollen mit hohem und einheitlichem Standard an ihren Außengrenzen stellen die Mitgliedstaaten **geeignete Kräfte in ausreichender Zahl und angemessene Mittel** in ausreichendem Umfang für die Durchführung von **Grenzkontrollen an den Außengrenzen** gemäß den Artikeln 7 bis 14 zur Verfügung. [...]

Artikel 16

Durchführung von Grenzkontrollen

(1) Die Durchführung von Grenzkontrollen gemäß den Artikeln 7 bis 14 erfolgt durch die Grenzschutzbeamten **gemäß dieser Verordnung und nationalem Recht**. [...]

Quelle: Schengener Grenzkodex (kodifizierter Text), 9.3.2016 [Text blau: S.R.].

Somit hat der Alleingang der Bundesregierung zunächst die süd- und mittelosteuropäischen EU-Mitglieder in eine heikle Situation gebracht. Die europäische Flüchtlingspolitik wurde für sie zu einer Zwickmühle, denn egal was sie tun, sie werden immer mit dem Vorwurf konfrontiert sein, europäisches Recht zu brechen: Bis zum Sommer 2015 standen sie vornehmlich in der Kritik, illegale Migranten in Richtung Norden weiterziehen zu lassen und somit gegen die Dublin-Vereinbarung zu verstoßen. Deshalb hat die EU-Kommission, statt ihrer eigentlichen Aufgabe nachzuge-

hen und die Einhaltung der Verträge zu überwachen, den Europäischen Rat dazu gedrängt, per Mehrheitsbeschluss dem Verteilungsschlüssel zuzustimmen, wenn auch nur für 120.000 Asylsuchende (bmi.bund.de, 22.9.2015).

Seit Sommer 2015 bekommen jene Mitgliedstaaten an den Schengen-Außengrenzen negative Schlagzeilen, die ihren nationalen Grenzschutz verstärken. Vor allem Ungarn wurde vorgeworfen, sich gegen Flüchtlinge abzuschotten (welt.de, 16.9.2015). Nach Artikel 13 des Schengen-Vertrags sind sie allerdings dazu verpflichtet, „unbefugte Grenzübertritte“ von Personen ohne Aufenthaltstitel zu verhindern (Schengener Grenzkodex, 9.3.2016, vgl. Abbildung 2). Ohne eine solche Regelung hätten Mitgliedstaaten wie Deutschland und Österreich niemals die Kontrolle über ihre Staatsgrenzen aus der Hand gegeben. Sie müssen sich darauf verlassen können, dass die EU-Außengrenze konsequent überwacht wird. Denn die Europäische Grenzschutzagentur Frontex hat keine entsprechenden hoheitsrechtlichen Befugnisse, sondern darf nur unterstützend für die nationalen Grenzschützer tätig sein.

Vor allem wurden die mittelosteuropäischen Staaten dafür kritisiert, dass sie sich den Umverteilungsplänen widersetzen. Ihrer Meinung nach habe ein Teil der illegal eingereisten Migranten keine Chancen auf eine Anerkennung als Flüchtling. Deshalb forderten sie in einer Stellungnahme von der EU einen „umfassenden Ansatz in der Migrationspolitik, um „die Unterscheidung zwischen echten Asylbewerbern, illegalen Flüchtlingen und Wirtschaftsmigranten zu gewährleisten“. (Future of Europe 26.1.2018) Obwohl selbst in Deutschland jährlich zwischen 30 und 50 Prozent der Antragsteller kein Bleiberecht bekommen (BAMF, August 2020: 12, vgl. Abbildung 4), wird der Vorschlag der Visegrád-Länder bisher nicht ernsthaft geprüft. Vielmehr wurden sie vom Europäischen Gerichtshof (EUGH) gezwungen, den Beschluss des Europäischen Rats zur Aufnahme von Flüchtlingen aus Griechenland und der Türkei umzusetzen (beck.de, 31.10.2019).

Während deutsche Medien den Visegrád-Ländern immer wieder eine Verweigerungshaltung vorwerfen (zeit.de, 12.5.2015, dw.com, 2.4.2020), verschonen sie andere Mitgliedstaaten mit negativen Schlagzeilen. Doch die Liste über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen ergibt ein anderes Bild: Danach führt Frankreich als einziges EU-Mitglied seit Herbst 2015 bis heute an allen Landesgrenzen vollständige Kontrollen durch (Border control, Stand 30.9.2020). Auch Norwegen, Schweden, Dänemark und Deutschland überwachen seit

Abbildung 3

Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

1.1 Immanente Defizit des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in der Migrationskrise

[...] Zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem gehören umfassende Vorschriften, die alle Aspekte des Asylverfahrens regeln, sowie eine unterstützende Stelle, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), das die Durchführung der Rechtsvorschriften begleitet und die praktische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erleichtert. Infolge der Krise sind Schwächen in der Konzeption und Anwendung des Systems, insbesondere beim Dublin-Verfahren, zutage getreten. [...]

Aber schon vor dieser Krise hat es schwerwiegende Mängel bei der Anwendung der Dublin-Verordnung gegeben, so dass [...] mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass das derzeitige System dem anhaltenden Migrationsdruck nicht gewachsen ist.* [...]

Festzustellen ist im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems auch eine unterschiedliche Behandlung von Asylbewerbern in Bezug auf die Länge des Asylverfahrens oder die Aufnahmebedingungen, was wiederum der Sekundärmigration Vorschub leistet. Diese Unterschiede resultieren zum Teil aus den häufig als Kann-Bestimmung ausgestalteten Vorschriften der Asylverfahrensrichtlinie* und der Richtlinie über Aufnahmebedingungen*. Zudem gibt es mitunter große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, was die Zahl der anerkannten Asylbewerber angeht,* obwohl die Anerkennungsrichtlinie* Vorgaben für die Anerkennung und den auf EU-Ebene zu gewährenden Schutzstatus enthält. Die Beurteilung, ob einer Person aus einem bestimmten Herkunftsland der Flüchtlingsstatus (bei Flucht vor Verfolgung) zuerkannt wird oder ein subsidiärer Schutzstatus (bei Gefahr eines ernsthaften Schadens, einschließlich Flucht vor einem bewaffneten Konflikt), ist ebenfalls uneinheitlich.

Quelle: Europäische Kommission, Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, Brüssel, 16.4.2016, S. 3-5.

Anmerkung: * Fußnoten im Quelltext, Text blau: S.R.

dieser Zeit mindestens einen Teil ihrer EU-Binnengrenzen kontinuierlich. Dagegen führten die Visegrád-Staaten Kontrollen innerhalb der EU erst infolge von Covid-19 ein (Riedel 2020-4: 17).

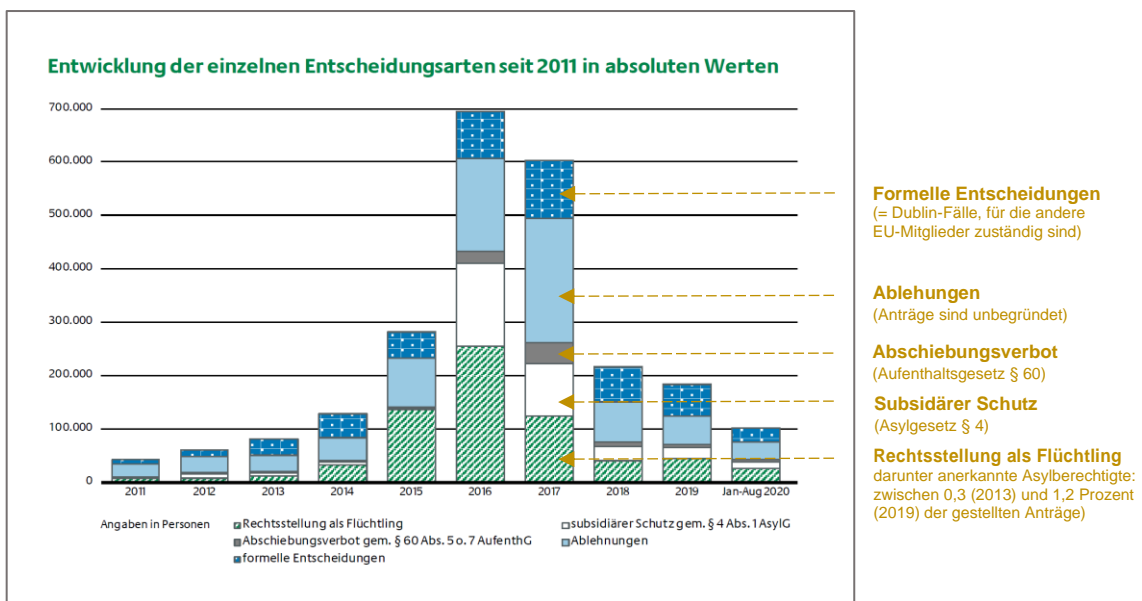
Selbst die vom Rat beschlossene Umverteilung der 120.000 Flüchtlinge aus Griechenland und der Türkei ging nicht nur in Mittelosteuropa schleppend voran. Zwei Jahre nach Beginn der Flüchtlingskrise hatten die EU-Staaten zusammen genommen erst ein Drittel der Flüchtlinge umgesiedelt (europa.eu, 15.11.2017: 2). Deutschland, Frankreich und die Beneluxstaaten lagen damals noch weit unter der Hälfte ihrer zugesagten Kontingente, Spanien und Kroatien hatten ihre Quote gar nur zu 10 Prozent erfüllt. Schließlich weist die Statistik von Eurostat daraufhin, dass weitere EU-Mitglieder Flüchtlingen kaum Schutz gewähren, etwa die baltischen Staaten Estland, Litauen und Lettland sowie Portugal (Eurostat, 15.9.2020). Auch Kroatien, Bulgarien und Rumänien müssten nach dem Verteilungsschlüssel der EU-Kommission (2015) wesentlich mehr Flüchtlinge aufnehmen (vgl. Abbildung 1). Doch sie genießen eine Sonderstellung, weil sie – wie auch die Republik Zypern – noch nicht dem Schengen-Raum angehören. Zwar trifft dies auch auf Irland, Dänemark und das Vereinigte Königreich zu, doch wurden sie beim Umsiedlungsprogramm der EU gar nicht erst berücksichtigt.

Asyl bleibt in nationaler Verantwortung – Die EU bietet nur einen Rechtsrahmen

Mit den Entwicklungen der letzten fünf Jahre haben sich die Chancen für ein „Gemeinsames Europäisches Asylsystem“ (GEAS) verschlechtert. Denn das Europarecht gibt nur einen gemeinsamen Rahmen vor, der durch nationale Gesetze konkretisiert werden muss. Das EU-Asylsystem besteht also aus verschiedenen Entscheidungsebenen, was der Begriff „europäisches Mehrebenensystem“ treffend zum Ausdruck bringt. Danach ist das politische System der EU und insbesondere die Asylpolitik auf die Zusammenarbeit zwischen den Brüsseler Behörden auf supranationaler Ebene und den EU-Mitgliedstaaten auf nationaler und regionaler Ebene angewiesen. Dabei sind allerdings die Abkommen von Schengen und Dublin verbindliche Rechtsvorschriften, weil sie vor ihrer Überführung in Europarecht als internationale Verträge abgeschlossen worden sind. Dagegen handelt es sich bei den drei EU-Richtlinien zu Aufnahmebedingungen, Asylverfahren und Anerkennung bislang nur um Kann-Bestimmungen (vgl. Abbildung 3). Darin sieht die EU-Kommission die eigentliche Ursache der Flüchtlingskrise. Sie schlägt daher vor, dass eine zentrale EU-Agentur alle Asylanträge bearbeitet und die Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten verteilt.

Abbildung 4

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen, 5. Entscheidungen



Quellen: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen, August 2020, 5. Entscheidungen, S. 12 (eingesehen: 18.09.2020); Anmerkung: Der Text in gelber Schrift wurden von der Autorin ergänzt, im Einzelnen: Formelle Entscheidungen vgl. Das deutsche Asylverfahren, 2014, S. 37, vgl. das Verbot der Abschiebung: Aufenthaltsgesetz § 60 und den subsidiären Schutz: Asylgesetz § 4.

Dieser Reformvorschlag der EU-Kommission (EU-Asylreform, 16.4.2016: 14) war schon deshalb unrealistisch, weil er über das bisherige Ziel einer Harmonisierung der nationalen Rechtssysteme hinausgeht und deren Vereinheitlichung voraussetzt. Dies würde eine Änderung des EU-Vertrags notwendig machen, die angesichts der aktuellen Entwicklungen kaum denkbar ist. Dagegen spricht, dass ein solches Vorhaben neben einer einheitlichen und verbindlichen EU-Legislative auch eine gemeinsame Judikative erfordert. Doch der Europäische Gerichtshof (EUGH) ist ein supranationales Organ der EU, das nur zur „Wah-

rung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“ angerufen werden kann (vgl. Artikel 19, EU-Vertrag 2016). Er hat weder die Kompetenzen noch das Personal, um über Streitfragen des Flüchtlingsschutzes auf nationaler und regionaler Ebene entscheiden zu können.

Dies soll am Beispiel Deutschlands veranschaulicht werden. Für die 1,6 Millionen Asylanträge, die seit Sommer 2015 gestellt wurden, standen anfangs 1.300 und heute 2.100 Verwaltungsrichter in der ersten Instanz zur Verfügung (welt.de, 18.3.2019). Sie fällen ihre Entscheidungen auf der Grundlage verschiedener Rechtsquellen. An erster Stelle stehen das Asylgesetz sowie das Aufenthaltsgesetz. Danach erhalten nur staatlich Verfolgte eine Asylberechtigung, d.h. Personen „ohne eine Fluchtalternative innerhalb des Herkunftslandes“ (Asylberechtigung, 14.11.2019). Der internationale Schutzstatus wird dagegen nach der Genfer Flüchtlingskonvention (1951) gewährt, wenn der Betreffende auf der Flucht ist (auch vor nichtstaatlichen Akteuren) und in seinem Herkunftsland keinen Schutz bekommen kann (Artikel 3, Asylgesetz).

Wie die Asylstatistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zeigt, lag die Anerkennungquote in den Jahren 2015 und 2016 bei 48,5 und 36,8 Prozent. In den übrigen Jahren wurde eine „Rechtstellung als Flüchtling“ nur in ca. 20 Prozent (2017 und 2018) bzw. 25 Prozent (2014, 2019, 2020) der Fälle vergeben (BAMF, August 2020, vgl. Abbildung 4). Bei einer Ablehnung haben die Antragsteller noch ein Recht auf subsidiären Schutz, sofern „ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht“ (Artikel 4, Asylgesetz). Schließlich kann ihn auch Artikel 60 des deutschen Aufenthaltsrechts vor einer Abschiebung bewahren (Aufenthaltsgesetz § 60). Berücksichtigt man alle vier Aufenthaltstitel, so hat im Durchschnitt nur jeder zweite Asylantragsteller ein Recht in Deutschland zu bleiben.

In diese Zahlen sind alle Rechtsmittel eingeflossen, die den Bewerbern offenstehen, d.h. sie können die Bescheide des BAMF anfechten. Zuständig hierfür sind die Oberverwaltungsgerichte der deutschen Bundesländer. Deren Urteile können nur noch vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) als nächsthöhere Instanz aufgehoben werden. Mit seiner Entscheidung hat sich der Rechtsweg erschöpft. Als letzte Möglichkeit kann ein Flüchtling Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) des Europarats in Straßburg einreichen. Er ist der einzige internationale Gerichtshof weltweit, vor dem Staaten wegen der Verletzung von Menschenrechten verklagt werden können. Daher sind vor

Abbildung 5

EGMR zu Push-Backs nach Marokko. Spanien durfte Migranten zurückweisen

„[...] Die Beschwerde gegen Spanien hatten zwei Männer aus Mali und der Elfenbeinküste im Februar 2015 beim EGMR [Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte des Europarats, S.R.] eingereicht. Sie hatten den Gerichtsunterlagen zufolge am 13. August 2014 gemeinsam mit 70 bis 80 weiteren Afrikanern versucht, die Zäune zu überwinden. Als sie auf dem dritten Zaun angekommen waren, sahen sie, dass unten bereits die spanische Polizei auf sie wartete. Nach einigen Stunden kletterten sie dennoch herunter und wurden sofort festgenommen. Ohne Feststellung ihrer Personalien und ohne Befragung zu ihrer individuellen Situation wurden sie dann durch Türen im Zaun zurück nach Marokko gebracht und dort den marokkanischen Grenzbeamten übergeben. [...]

Eine siebenköpfige Kammer des EGMR gab den Klägern im Oktober 2017 Recht und billigte ihnen je 5.000 Euro Schadensersatz zu. Spanien habe mit diesen sogenannten Push-Backs gegen das Verbot von Kollektivausweisungen verstoßen [...]

Die 17-köpfige Große Kammer des EGMR widersprach der Entscheidung aus 2017 nun. Die beiden Männer hätten sich selbst in eine rechtswidrige Situation gebracht, als sie mit vielen anderen Menschen auf den Zaun geklettert sind, befand nun die große EGMR-Kammer. Sie seien damit bewusst nicht über einen legalen Weg eingereist. So sei das spanische Konsulat in Nador nur etwa 13,5 Kilometer vom Ort des Geschehens im August 2014 entfernt gewesen. Eine Erklärung dafür, warum sich die beiden nicht dort um internationalen Schutz bemühten, blieben sie laut Gerichtsmitteilung schuldig. Stattdessen hätten sie die Größe der Gruppe bei dem Sturm auf den Zaun ausgenutzt und Gewalt angewendet. Dass sie ohne individuelle Ausweisungsentscheidung zurück nach Marokko gebracht wurden, sei eine Folge ihres eigenen unrechtmäßigen Verhaltens.“

Quelle: Zitiert nach: EGMR zu Push-Backs nach Marokko. Spanien durfte Migranten zurückweisen, in: Legal Tribune Online, 13.2.2020 [Text blau: S.R.]

allem dessen Rechtsprechungen relevant, für die betroffenen Asylsuchenden wie auch für die Aufnahmeländer (vgl. das Beispiel in Abbildung 5). Der Europäische Gerichtshof der EU (EuGH) befasst sich dagegen nur mit Verfahrensfragen des Asylrechts seiner Mitgliedstaaten. Dies kommt zwar in dem Begriff „Europäisches Asylsystem“ bereits zum Ausdruck, doch erweckt er den Anschein, als ob dieses System tatsächlich Recht schaffe, das die Betroffenen auf supranationaler EU-Ebene tatsächlich einklagen könnten.

Schutz und Solidarität für Flüchtlinge in einer EU des Lohn- und Sozialdumpings

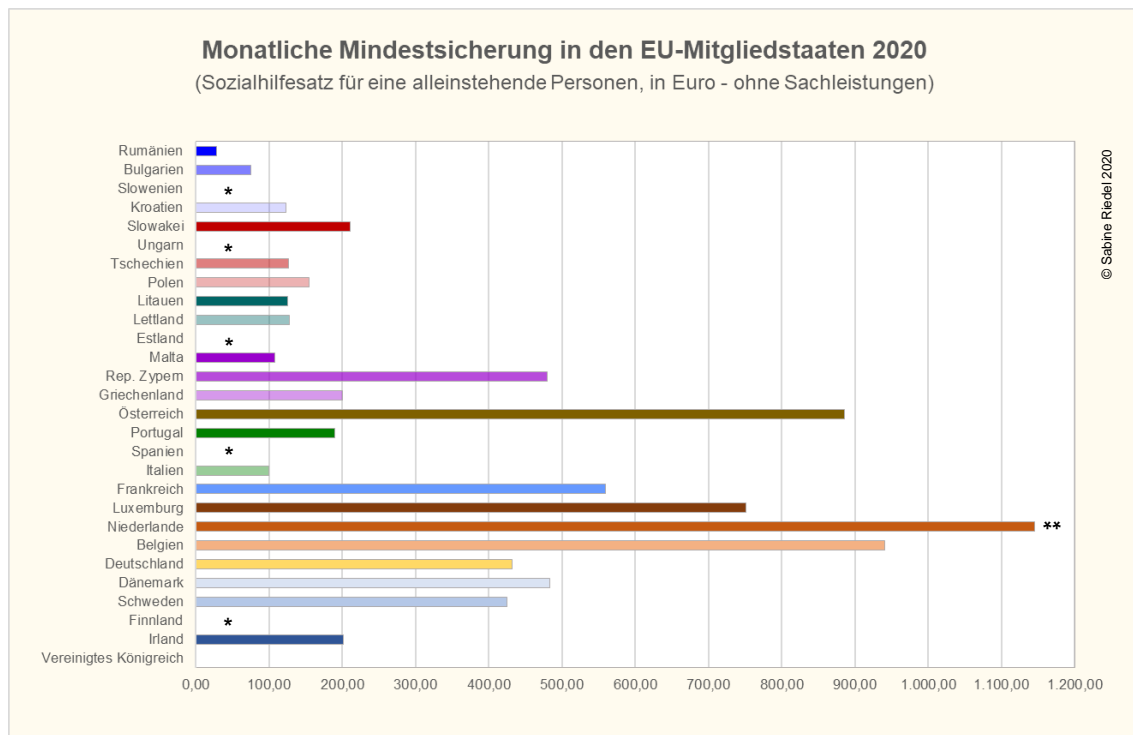
Dennoch wirkt der EUGH mit seinen Entscheidungen und Auslegungen des Europarechts auf die Asylverfahren der Mitgliedstaaten ein. Sein Urteil vom 25.10.2017 klärte die strittige Frage nach der Verantwortung für die sogenannten Dublin-Fälle, für die andere EU-Staaten zuständig sind: „Wenn Flüchtlinge in ein anderes EU-Land weiterreisen und nicht innerhalb von sechs Monaten abgeschoben werden, geht die Zuständigkeit jedoch auf diesen Staat über.“ (EUGH, 25.10.2017) Für Deutschland, das seit Sommer 2015 rund 400 000 Dublin-Anträge zu bearbeiten

hatte (BAMF, August 2020: 12), war dies ein herber Rückschlag. Denn mit seiner Entscheidung legalisierte der EUGH faktisch den Vertragsbruch der Dublin-Vereinbarung. Zudem zwingt er den aufnehmenden Staat, Dublin-Fälle schnellstmöglich abzuschieben, um nicht die Verantwortung für sie übernehmen zu müssen. Von dieser Option hat Deutschland kaum Gebrauch gemacht.

Die EU-Richtlinie über die Aufnahmebedingungen von Asylsuchenden schreibt darüber hinaus den Mitgliedstaaten vor, dass die „gewährten materiellen Leistungen einem angemessenen Lebensstandard entsprechen“ und „Antragsteller die erforderliche medizinische Versorgung erhalten“, die zur Behandlung von Krankheiten notwendig ist (Artikel 17 und 19, Richtlinie 2013/33). Wie ein Vergleich der Sozialleistungen der Mitgliedstaaten zeigt, gibt es bereits bei der Mindestsicherung erhebliche Differenzen (Beschäftigung, Soziales und Integration). Schon dies stellt ein entscheidendes Motiv für die Flüchtlinge dar, sich ein anderes EU-Land mit einem höheren Sozialstandard auszusuchen (vgl. Abbildung 6).

Darüber hinaus ist ein „angemessener Lebensstandard“ ein sehr dehnbarer Begriff. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) interpretiert

Abbildung 6



Quellen: Eigene Zusammenstellung nach: Europäische Kommission, Beschäftigung, Soziales und Integration. Ihre Rechte in den einzelnen Ländern (Leitfäden zu den Sozialversicherungssystemen der einzelnen Länder, Stand 2020, zuletzt eingesehen am: 23.9.2020),

Anmerkung: * Keine Angaben deuten auf die Gewährung von Sachleistungen hin; vgl. a.a.O., ** = weitere Quelle unter: rijksoverheid.nl

ihn als Gleichbehandlung gegenüber den eigenen Staatsangehörigen“ (vgl. Artikel 23, [GFK 1951](#), Abbildung 7). So interpretiert der deutsche Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt – ein Mitglied der Bundesarbeitsgemeinschaft Pro Asyl – die Verweigerung eines Arbeitsvertrages oder einer Wohnung wegen mangelnder Deutschkenntnisse als Diskriminierung ([fluechtlingsrat-lsa.de, 2016: 2 und 3](#)). Solche Stellungnahmen lösen kritische Nachfragen aus, ob die Flüchtlingspolitik möglicherweise zu einer „positiven Diskriminierung“, d.h. Bevorzugung von Flüchtlingen führt ([t-online.de, 29.9.2019](#)). Eine solche „Neid-Debatte“,

Abbildung 7

Die Genfer Flüchtlingskonvention (1951)

Artikel 17 Nichtselbstständige Arbeit

In keinem Falle werden die einschränkenden Maßnahmen, die für Ausländer oder für die Beschäftigung von Ausländern zum Schutz des eigenen Arbeitsmarktes bestehen, Anwendung auf Flüchtlinge finden, [...] a) wenn sie sich drei Jahre im Lande aufgehalten haben; [...]

Artikel 20 Rationierung

Falls ein Rationierungssystem besteht, dem die Bevölkerung insgesamt unterworfen ist und das die allgemeine Verteilung von Erzeugnissen regelt, an denen Mangel herrscht, werden Flüchtlinge wie Staatsangehörige behandelt.

Artikel 21 Wohnungswesen

Hinsichtlich des Wohnungswesens werden die vertragschließenden Staaten [...]den sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhaltenden Flüchtlingen eine möglichst günstige und jedenfalls nicht weniger günstige Behandlung gewähren, als sie Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Bedingungen gewährt wird.

Artikel 22 Öffentliche Erziehung

1. Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen dieselbe Behandlung wie ihren Staatsangehörigen hinsichtlich des Unterrichts in Volksschulen gewähren. [...]

Artikel 23 Öffentliche Fürsorge

Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Staatsgebiet aufhalten, auf dem Gebiet der Öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren. [...]

Artikel 34 Einbürgerung

Die vertragschließenden Staaten werden so weit wie möglich die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge erleichtern. Sie werden insbesondere bestrebt sein, Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen und die Kosten dieses Verfahrens so weit wie möglich herabzusetzen. [...]

Quelle: [Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge](#) vom 28. Juli 1951, veröffentlicht vom UNHCR, Februar 2015 [Text blau: S.R.].

egal von welcher Seite angefacht, wird die Verteilungskonflikte um Sozialleistungen verschärfen.

Dass dahinter soziale Probleme stehen, die strukturell bedingt sind, zeigt das Thema Obdachlosigkeit. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) schätzt die Zahl der Wohnungslosen in Deutschland derzeit auf eine Million Menschen ([mitmischen.de, 2020](#)). Damit hätte sie sich gegenüber 2018 um ein Drittel erhöht ([bgaw.de, Zahlen](#)). Bislang fehlt eine bundeseinheitliche Statistik, die erstmals Ende 2022 vorgelegt werden soll ([bundestag.de, 16.1.2020](#)). Die bislang verfügbaren Daten gehen auf Erhebungen aus Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg zurück. Von den 25.333 registrierten Wohnungslosen waren 72 Prozent deutscher Staatsangehörigkeit, 12 Prozent kamen aus einem anderen EU-Mitgliedstaat ([Stellungnahme BAG W, 9.1.2020](#)). Nur rund 14 Prozent erhalten von der Kommune eine Übernachtungsunterkunft, 21 Prozent leben auf der Straße. „Aus den Bundesländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen liegen für 2017 keine Daten vor.“ ([Statistikbericht 2017: 4](#))

Ein besonderes Problem ist die wachsende Arbeitslosigkeit und Obdachlosigkeit von EU-Bürgern in Deutschland. Denn nach dem EU-Recht, d.h. der geltenden Freizügigkeitsrichtlinie (2004) und entsprechenden Urteilen des EUGHs sind „die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, arbeitssuchenden Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen einen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen zu gewähren“ ([bmas.de, 25.9.2020](#)). Damit verlieren sie in der Folge sogar ihr Aufenthaltsrecht. Die Unionsbürger werden also eindeutig gegenüber Asylsuchenden benachteiligt. Durch diese Regeln soll ein Lohndumping verhindert werden, das durch Unternehmen angestoßen wird, die nur die Vorteile des europäischen Binnenmarkts nutzen. Die sozialen Folgen müssen die jeweiligen Mitgliedstaaten tragen, weil selbst eine Reform der EU-Entsenderichtlinie das Problem nicht gelöst hat: „Osteuropäischen Truckern bleibt es erlaubt, zu Niedriglöhnen und Sozialtarifen jenseits deutscher Bestimmungen durch die Bundesrepublik zu kreuzen.“ ([handelsblatt.com, 4.7.2018](#)). Ähnliche Entwicklungen zeigen sich im Baugeerbe Österreichs, wo jedes dritte Unternehmen im Verdacht steht, die Löhne seiner Mitarbeiter zu drücken ([sn.at, 21.1.2020](#)). Diese Entwicklung trifft am Ende die Schwächsten der Gesellschaft: im Jahre 2016 lag der Verdienst von 6,7 Millionen Arbeitnehmern in Deutschland unter dem im Jahre 2015 festgesetzten Mindestlohn von 8,50 Euro ([tagesspiegel.de, 7.12.2017](#)).

Asyl als Instrument einer von Brüssel gesteuerten EU-Arbeitsmarktpolitik

Eine zusätzliche Konfliktdimension erhält das Thema Asyl aktuell dadurch, dass Brüssel die Asylpolitik als ein Instrument der Arbeitsmarktpolitik betrachtet. Denn wie die Asylpolitik liegt auch die Migrationspolitik – einschließlich der Arbeitsmigration – in nationaler Zuständigkeit. Nach Artikel 79 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) darf zwar die EU-Kommission in diesem Politikfeld initiativ werden, d.h. den Mitgliedstaaten Vorschläge zur Formulierung gemeinsamer Ziele machen. Doch heißt es darin unmissverständlich: „Dieser Artikel berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen.“ (Artikel 79 Absatz 5 [AEUV](#)).

Noch bevor die EU-Kommission Asylsuchende als Arbeitsmarktreserve entdeckte, erhielt sie Zugang zu diesem Politikfeld über sogenannte Mobilitätspartnerschaften. Darunter werden Verträge zwischen der EU und Drittstaaten verstanden, die zwei Ziele miteinander verbinden sollen, nämlich die Zuwanderung von Arbeitskräften in die EU zu fördern und die illegale Migration zu bekämpfen ([eur-lex.europa.eu, 16.5.2007](#)). Ausgangspunkt hierfür war die Prognose der Kommission, dass bis zum Jahre 2050 die Zahl der Erwerbstätigen in der EU um ca. 52 Millionen zurückginge und sich die der älteren Menschen verdoppeln werde ([eur-lex.europa.eu, 21.12.2005: 27](#)). Deshalb entwickelte sie den Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM), der zu Verträgen über Visaerleichterungen und Rückführungsabkommen mit Ländern im EU-Nachbarchaftsraum führte. Hierzu gehören die Moldau (2008), Kap Verde (2008), Georgien (2009), Armenien (2011), Marokko (2013) und Aserbaidschan (2013) ([eur-lex.europa.eu, 21.2.2014](#)).

Doch schon die Visaliberalisierungen mit Staaten des westlichen Balkans im Jahre 2010 zeigten die gegenteilige Wirkung: Viele aus Serbien, Kosovo, Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Albanien, Nord-Mazedonien und Kroatien (heute EU-Mitglied) nutzen die legale Einreise in den Schengen-Raum, um nach Ablauf ihrer Aufenthaltsberechtigung zu bleiben und in Deutschland Asyl zu beantragen. Innerhalb von nur vier Jahren verfünffachte sich die Zahl der Asylanträge aus diesen Ländern auf über 60.000 Gesuche (2014, vgl. [Alscher, Obergfell, Roos 2015: 24](#)), wobei kaum ein Antragsteller als Flüchtling anerkannt wurde. Die Balkanroute erwies sich schließlich im

Sommer 2015 für 1,8 Millionen Migranten als Hauptroute auf ihrem illegalen Weg in den Schengenraum ([Migrations- und Asylpaket, 23.9.2020: 3](#)). Im Folgejahr erhielten in der EU-28 aber nur 710.395 Asylantragsteller einen Flüchtlingsstatus, 60 Prozent davon in Deutschland.

Damit hatte sich die Mobilitätspartnerschaft als Instrument zur Bekämpfung der illegalen Migration kaum bewährt. Im Gegenteil bestätigte sich die Erkenntnis aus dem EU-finanzierten Forschungsprojekt *Clandestino* in den Jahren 2007 bis 2009 ([Clandestino Dataset, 9.10.2019](#)). Experten aus 12 EU-Mitgliedstaaten wiesen nach, dass die legale Arbeitsmigration stets einen Anstieg illegaler Beschäftigungsverhältnisse mit sich bringt, in Abhängigkeit vom Umfang der Schattenwirtschaft im Herkunfts- und Zielland (vgl. Beispiele: [Riedel 2011: 8](#)). Zwar beteuert die EU bereits in ihrer [Europäischen Migrationsagenda](#) vom 13.5.2015 (vgl. S. 4) sowie in ihrem jüngsten Migrations- und Asylpaket (23.9.2020), dass sie die Schleuserkriminalität und damit „die organisierte Ausbeutung von Migranten“ entschieden bekämpft ([Migrations- und Asylpaket, 23.9.2020: 20](#)). Die neuesten Daten vom Internationalen Währungsfonds (IWF) zeichnen ein anderes Bild. Er geht von wachsenden Schattenökonomien in allen 47 Ländern des Europarats aus. Seinen Schätzungen zufolge liegt deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) aller Länder in Abhängigkeit von Berechnungsmethoden zwi-

Abbildung 8

Rat der Europäischen Union: Wie die EU Migrationsbewegungen steuert

Die EU verfügt über verschiedene Regelungen und Rahmen für die Steuerung **regulärer Migrationsbewegungen**. Diese betreffen

- Asylsuchende,
- hochqualifizierte Arbeitskräfte,
- Studenten und Wissenschaftler,
- Saisonarbeitskräfte sowie
- die Familienzusammenführung.

Für **sonstige Migrationsbewegungen** gelten in der EU folgende Regelungen:

- gemeinsame Regeln für die Bearbeitung von Asylanträgen,
- ein Beschluss über die Umsiedlung Tausender von Asylsuchenden aus Griechenland und Italien sowie
- Rückübernahmeabkommen für die Rückführung irregulärer Migranten.

Quelle: Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union, [Wie die EU Migrationsbewegungen steuert](#), Stand: September 2019. [fett gedruckter Text im Original, S.R.]

schen 44 und 47 Prozent ([Kelmanson, Kirabaeva, Medina, Mircheva, Weiss, 13.12.2019](#): 25).

Trotz Publikationen von Clandestino hält Brüssel an seiner Agenda fest: Es will die aktuellen Herausforderungen durch eine Konzentration von Kompetenzen auf supranationale EU-Organisationen meistern. Dabei werden Politikbereiche miteinander verbunden, die selbst auf der nationalen Ebene der Mitgliedstaaten ganz unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen und sozialpolitische Maßnahmen erfordern: Das neue Migrations- und Asylpaket „bietet einen umfassenden Ansatz, der die Maßnahmen in den Bereichen Migration, Asyl, Integration und Grenzmanagement zusammenführt“ ([Migrations- und Asylpaket, 23.9.2020](#): 3). In diesem Sinne betrachtet der Europäische Rat bereits die Asylsuchenden als Zielgruppe bei der „Steuerung regulärer Migrationsbewegungen“ auf EU-Ebene ([EU Migrationssteuerung 2019](#), vgl. Abbildung 8).

Für diese Reformpläne fehlen Brüssel nicht nur die Kompetenzen innerhalb der EU. Es sieht auch nicht danach aus, als ob genügend Mitgliedstaaten davon überzeugt wären oder gar einer dafür notwendigen Reform des EU-Vertrags zustimmen würden. Dennoch wirken diese Agenden der Kommission als Agenda-Setter. Medien nähren mit ihrer Berichterstattung zusätzlich die Vorstellung, sie könne auf supranationaler Ebene tatsächlich die Migrations- und Asylpolitik steuern ([zeit.de, 22.9.2020](#)). Dabei treten die konkreten Probleme auf nationaler Ebene in den Hintergrund, die durch die Öffnung der Arbeitsmärkte für Asylsuchende entstanden sind ([bmas.de, 26.3.2020](#)).

Heute geht bereits mehr als ein Drittel einer Beschäftigung nach. Wissenschaftliche Untersuchungen verweisen allerdings auf große Defizite, die u.a. auf unzureichende Deutschkenntnisse zurückgehen. Während im Jahre 2016 nur 1 Prozent der Flüchtlinge die deutsche Sprache nutzen konnte, waren es im Jahre 2018 rund 44 Prozent ([IAB-Kurzbericht 4/2020](#): 3). Außerdem verfügen die wenigsten über einen berufsbildenden oder hochschulischen Abschluss ([IW-Report 37/2017](#): 10). Demnach sind erst intensive und kostspielige Bildungsangebote notwendig, um immer wieder neu ankommende Asylsuchende in qualifizierte Arbeit zu bringen. Für das nächste Jahr 2021 sind für die Flüchtlingshilfe insgesamt – für deren Integration und zur Bekämpfung von Fluchtursachen – 20,1 Milliarden Euro vorgesehen ([spiegel.de, 25.9.2020](#)). Zum Vergleich liegt die Finanzierung des Ressort Forschung und Bildung durch den Bund im laufenden Jahr bei 18,3 Milliarden Euro ([statista.de, 29.11.2019](#)).

Asyl als Instrument zur Schaffung einer gemeinsamen EU-Außenpolitik

Die Politikfelder Migration und Asyl haben der supranationalen EU-Ebene seit Inkraftsetzung des Vertrags von Lissabon (2009) auch in der Außenpolitik immer mehr Gelegenheiten gegeben, Befugnisse an sich zu ziehen. Eigentlich gehört dieses Politikfeld nach wie vor zum Kernbestand der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten. Jedoch ist die EU seither ein Völkerrechtssub-

Abbildung 9

Internationale Übereinkünfte und die Außenkompetenzen der EU

Außenkompetenzen der EU

- Die EU hat Rechtspersönlichkeit und ist folglich ein **Völkerrechtssubjekt**, das internationale Übereinkünfte im eigenen Namen aushandeln und schließen kann, [...].
- Fällt der Gegenstand einer Übereinkunft nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU, müssen auch die EU-Länder die Übereinkunft unterzeichnen. Solche Übereinkünfte werden als „**gemischte Abkommen**“ bezeichnet.

Ausschließliche Zuständigkeit und geteilte Zuständigkeit

- Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den EU-Ländern gilt auch auf internationaler Ebene. Wenn also die EU eine internationale Übereinkunft aushandelt und schließt, hat sie entweder die **ausschließliche Zuständigkeit** oder die **geteilte Zuständigkeit mit den EU-Ländern**.
- Im Fall der **ausschließlichen Zuständigkeit** ist nur die EU befugt, die Übereinkunft auszuhandeln und zu schließen. In [Artikel 3 AEUV](#) sind die Bereiche festgelegt, in denen die EU die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, einschließlich Handelsabkommen, besitzt.
- **In dem Fall, in dem die EU ihre Zuständigkeit mit den EU-Ländern teilt, wird die Übereinkunft sowohl von der EU als auch von den EU-Ländern geschlossen.** Es handelt sich dann um ein gemischtes Abkommen, zu dem die EU-Länder ihre Zustimmung geben müssen. [...] In [Artikel 4 AEUV](#) * ist festgelegt, welche Zuständigkeiten geteilt werden.

Quelle: [eur-lex.europa.eu](#), Summeries of Legislation.

Anmerkung der Autorin: Text fett im Original, blau: S.R.

* vgl. Artikel 4 (4) AEUV:

In den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe erstreckt sich die Zuständigkeit der Union darauf, Maßnahmen zu treffen und eine gemeinsame Politik zu verfolgen, ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit die Mitgliedstaaten hindert, ihre Zuständigkeit auszuüben.

Quelle: [eur-lex.europa.eu](#), Document 12016E004.

jekt, das internationale Verträge abschließen kann. Dabei müssen die Organe der supranationalen Ebene allerdings die vertraglich festgelegten Zuständigkeiten beachten. Da die Außenpolitik bislang noch in alleiniger nationaler Verantwortung liegt, darf Brüssel politische Beziehungen zu Drittstaaten, die über Handelsfragen hinaus gehen, nur über Politikfelder mitgestalten, für die es nach dem EU-Vertrag befugt ist. Dazu gehören zum Beispiel die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe (Artikel 4 (4) AEUV, vgl. Abbildung 9).

In der öffentlichen Debatte werden diese rechtlich relevanten Unterschiede kaum wahrgenommen, nicht zuletzt deshalb, weil die supranationale Ebene gern die Rolle des Initiators und Geldgebers übernimmt. Beispiel hierfür ist das EU-Türkei-Abkommen vom 18.3.2016, Englischen EU-Turkey Agreement, das im Original EU-Turkey statement lautet. Es wurde mit dem Ziel abgeschlossen, die illegale Migration im Mittelmeer zu bekämpfen. Die Türkei war danach zur Rücknahme jener Flüchtlinge bereit, die von ihrem Territorium aus illegal nach Griechenland einreisen. Im Gegenzug nehmen EU-Mitgliedstaaten für jeden zurückgeführten Flüchtling einen syrischen Asylsuchenden aus der Türkei auf (1:1-Mechanismus laut bundesregierung.de, 28.9.2020). Zudem versprach die EU Ankara eine Finanzhilfe von 6 Milliarden Euro in zwei Tranchen zur Versorgung der syrischen Flüchtlinge in der Türkei.

Die Kommission stellt dieses Abkommen bis heute als Erfolg ihres humanitären Engagements für die Flüchtlinge im Mittelmeer dar (Tree Years on, March 2020). Doch schon sehr früh meldeten sich Kritiker zu Wort. So bemängelte der Bundesrechnungshof die intransparenten Strukturen bei

der Finanzierung und Koordinierung der Hilfsmaßnahmen. Die Kommission hatte dabei den Hut auf, obwohl sie zur ersten Tranche von 3 Milliarden Euro nur eine Milliarde beisteuerte. Die anderen 2 Milliarden Euro kamen von den Mitgliedstaaten, allein 427,5 Millionen aus Deutschland (bundesrechnungshof.de, 11.5.2018: 4). Ähnliche Kritikpunkte nannte der Europäische Rechnungshof, nämlich ineffiziente Verwaltungsstrukturen, hohe Nebenkosten und zu wenig Kontrollmechanismen (idowa.de, 13.11.2018).

Misst man das EU-Türkei-Abkommen an Ergebnissen, so fällt die Beurteilung noch schlechter aus: Eurostat zufolge schnellten die Asylanträge in Griechenland nach Vertragsabschluss sogar in die Höhe. Bis dahin hatte die Zahl der Gesuche bei Tausend pro Monat gelegen, nun aber vervielfachte sie sich um das sechs und achtfache. Ende 2019 überschritt sie sogar die Marke von 10.000 Anträgen pro Monat (Eurostat, 15.09.2020, vgl. Abbildung 10). Selbst wenn man berücksichtigt, dass zuvor viele Asylsuchende in andere Schengen-Staaten weitergereist waren, d.h. die Dunkelziffer vor 2016 weit höher lag, so stellen diese Daten dem Abkommen ein negatives Zeugnis aus. Hinzu kommt, dass auch der 1:1-Mechanismus nicht wirksam wurde, weil zwischen 2016 und Januar 2020 18.711 Personen in die Türkei zurückgeführt wurden, während die EU 27.000 syrische Flüchtlinge aus der Türkei aufgenommen hat (Four Years on, March 2020).

Für die politische Debatte relevant ist schließlich die Reaktion des EUGH auf eine Klage von drei Asylsuchenden aus Pakistan und Afghanistan. Sie wollten vom Luxemburger Gericht die Rechtmäßigkeit des EU-Türkei-Abkommens prüfen lassen, um einer drohenden Abschiebung zu

Abbildung 10



Quellen: Eigene Zusammenstellung nach: Eurostat, Asylum and first time asylum applicants, Last update: 15.09.2020);

entgehen ([CEPS, April 2017](#)). Da der EUGH aber nicht über ihre Asylanträge zu entscheiden hat, lautete ihr Vorwurf: Für den Abschluss des Abkommens als internationaler Vertrag hätte es anderer EU-interner Verfahren bedurft. Es sei also nicht rechtmäßig zustande gekommen. Der EUGH überraschte mit der kurzen Antwort, dass er für diese Klage nicht zuständig sei, und wies sie deshalb ab. Nach Anhörung der Kommission und des Europäischen Rats kam das Gericht zu dem Schluss, „dass weder der Europäische Rat noch irgendeine andere Institution der EU beschlossen hat, mit der türkischen Regierung ein Abkommen zum Thema der Migrationskrise abzuschließen“ und es gar kein internationaler Vertrag sei ([EUGH, 28.2.2017](#)). Es gäbe also keinen Rechtsakt, den der EUGH hätte prüfen können.

Diese Entscheidung des Obersten Europäischen Gerichts bestätigt die Vermutung, dass EU-Organe auch in der Außenpolitik zunehmend Befugnisse an sich ziehen, die sie nicht besitzen und im Konfliktfall auch nicht besitzen wollen. Dadurch entstehen neue Probleme auf nationaler Ebene: Wie das EU-Türkei-Abkommen zeigt, gehen Mitgliedstaaten Vereinbarungen mit Drittstaaten ein, die allein schon wegen der Folgekosten einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Doch diese Hürde wird offenbar dadurch umgangen, indem man Brüssel als politischen Initiator vorschickt und agieren lässt – im Zweifelsfall auch ohne die nötige Rechtsgrundlage.

Humanitärer Flüchtlingsschutz als Kompensation für eine EU auf Kriegskurs

Weil die gesetzlichen Grundlagen für das EU-Türkei-Abkommen fehlen und es deshalb auch keine Verbindlichkeiten eines internationalen Vertrags gibt, konnte Ankara gegen Absprachen verstoßen, ohne mit Sanktionen rechnen zu müssen. Ein erster kritischer Moment zeigte sich Mitte 2018, als die Türkei ihr bilaterales Rückführungsabkommen mit Griechenland aufkündigte. Sie reagierte damit auf die Weigerung der griechischen Justiz, türkische Militärangehörige auszuliefern, denen eine Beteiligung am Putschversuch gegen den türkischen Staatspräsidenten Recep Tayyip Erdoğan vorgeworfen wird ([eu-info.de, 7.6.2018](#)). Ohne zu prüfen, welche Konsequenzen die Aussetzung des Rückführungsabkommens für Griechenland hat, flossen bis Ende 2019 die 3 Milliarden Euro Hilfsgelder der zweiten Tranche an EU-Projekte in der Türkei weiter.

Erst als Ankara im Oktober 2019 seine Militäroffensive in Nordsyrien startete, gab es kritische Debatten im Europäischen Parlament. In einer Entschließung wurde der Militäreinsatz sogar als

Verstoß gegen das Völkerrecht verurteilt und Sanktionen gegen die Türkei gefordert ([europarl.europa.eu, 24.10.2019](#)). Doch zu der vorgeschlagenen „Neubewertung der EU-Türkei-Beziehungen“ kam es selbst dann nicht, als Ankara mit der Öffnung seiner Grenzen zur EU drohte ([europarl.europa.eu, 18.3.2020](#)). Das Europäische Parlament billigte sogar Anfang Juni 2020 den Vorschlag der Kommission, trotz Ablauf des EU-Türkei-Abkommens weitere 485 Millionen zur Unterstützung der syrischen Flüchtlinge an Ankara zu zahlen ([zeit.de, 6.6.2020](#)).

Abbildung 11

Frankreichs militärischer Rückzug aus Nord-Syrien seit dem 14.10.2019

PARIS (Reuters) Frankreich sagte am Montag, dass es Maßnahmen ergreife, um die Sicherheit seines militärischen und zivilen Personals im Nordosten Syriens zu gewährleisten, da die Vereinigten Staaten nach einer türkischen Offensive gegen kurdische Milizen beginnen, ihre Streitkräfte aus dem Gebiet abzuziehen.

Frankreich ist einer der Hauptverbündeten in der von den USA geführten Koalition, die gegen den islamischen Staat in Syrien und im Irak kämpft, mit seinen Flugzeugen, die zur Bekämpfung militanter Ziele eingesetzt werden, und seinen **Spezialeinheiten vor Ort, die sich mit kurdischen und arabischen Kämpfern abstimmen.**

Die Vereinigten Staaten gaben am Sonntag bekannt, dass sie einen bewussten Rückzug von rund 1.000 Soldaten aus Nordsyrien einleiten, ein Prozess, der laut US-Beamten bei Reuters Tage statt Wochen dauern könnte. [...]

Französische Beamte haben bereits früher erklärt, dass ein Rückzug der USA sie zwingen würde, die Zone ebenfalls zu verlassen, da sie auf die logistische Unterstützung der USA angewiesen seien.

Eine regionale diplomatische Quelle teilte Reuters am Donnerstag mit, dass Paris sich darauf vorbereite, seine mehreren hundert Spezialeinheiten abzuziehen. **Sie arbeiten eng mit kurdisch geführten Kräften zusammen, die jetzt das Ziel der türkischen Offensive in Nordsyrien sind. Französische Helfer sind ebenfalls in der Zone.**

Ein weiteres Problem für den Elysée-Palast ist, dass Dutzende von Kämpfern des französischen islamischen Staates und Hunderte von französischen Frauen und Kindern von kurdischen Gruppen in Gebieten nahe der türkischen Offensive festgehalten werden.

Frankreich befürchtet, dass sie inmitten der Offensive fliehen, nach Hause zurückkehren und Angriffe durchführen oder in die Hände der Zentralregierung in Damaskus geraten könnten, die sie als Verhandlungsinstrument einsetzen könnte.

Quelle: Reuters, 14.10.2019
[Übersetzung und Text in blau: S.R.]

Die Türkei ist nämlich infolge seiner Militäroffensive im Nordwesten Syriens umso mehr auf ausländische Unterstützung angewiesen. Eines ihrer Ziele war, auf dem syrischen Grenzstreifen eine Pufferzone einzurichten, um einen Teil ihrer 3,8 Millionen Flüchtlinge dorthin anzusiedeln (tagesspiegel.de, 15.12.2019). Doch mit Inbesitznahme fremden Staatsterritoriums ist Ankara nun auch für die dortige Bevölkerung verantwortlich, d.h. es muss nun zusätzlich 3 Millionen Menschen versorgen, größtenteils Binnenflüchtlinge aus dem Bürgerkrieg. Zudem stellte eine Untersuchungskommission des UN-Menschenrechtsrats in ihrem jüngsten Bericht zu Syrien fest, dass die Türkei in dem von ihr kontrollierten Gebiet die Verantwortung für die öffentliche Ordnung und Sicherheit trage. Sie mache sich daher mitschuldig, falls sie Plünderungen, Misshandlungen oder andere Menschenrechtsverletzungen nicht verhindere ([A/HRC/45/31](http://www.unhcr.org/refugees/45/31), 14.8.2020: 14).

So gehen die EU-Gelder, sofern sie sachgemäß verwendet werden, an eine Vielzahl hilfebedürftiger Menschen. Doch haben die Spender offenbar keine Strategie, wie sie damit zur Beendigung des Bürgerkriegs in Syrien beitragen können. Im Gegenteil, sie nehmen mittlerweile eine Verschärfung des Flüchtlingsleids in Kauf, indem sie weiterhin eine Kriegspartei im Syrienkonflikt unterstützen, die Flüchtlinge als Waffe für ihre Kriegsziele missbraucht. Denn neben den dringenden humanitären Problemen beschäftigt Ankara vor allem die Kurdenfrage. Nicht ohne Grund startete es seine Militäroperation, nachdem die USA und Frankreich den Abzug von Soldaten aus dem syrischen Kriegsgebiet angekündigt haben ([Reuters](http://www.reuters.com), 14.10.2019, vgl. Abbildung 11). Laut offiziellen Darstellungen bekämpften sie im Bündnis mit syrischen Oppositionellen und Kurdenmilizen verschiedene islamistische Gruppierungen.

Die neue militärische Lage empfindet die Türkei als direkte Bedrohung, weil sie die Chancen der Kurden auf eine territoriale Abspaltung von Syrien, dem Irak und auch von der Türkei verbessert und Hoffnungen auf die Gründung eines eigenen Staats macht. Ihre Befürchtungen sind nicht unbegründet, denn europäische Staaten haben die irakischen Peschmerga mit Waffen ausgerüstet. In Deutschland werden sie seit 2014 im Umgang mit deutschen Panzerwaffen ausgebildet, die anschließend zusammen mit Handgranaten und Maschinengewehren direkt in die Krisengebiete gelangen. Doch können Verbündete damit auch eigene Ziele verfolgen. Im Herbst 2017 zeigten sich die Kurden bereit, nach ihrem Referendum die staatliche Unabhängigkeit auszurufen ([nzz.ch](http://www.nzz.ch), 21.9.2017) und diese militärisch zu

verteidigen. Dass es nicht soweit kam, lag nur an der Warnung des damaligen UN-Generalsekretärs vor einer Destabilisierung ([un.org](http://www.un.org), 25.9.2017).

So wie António Guterres die staatliche Souveränität des Irak verteidigte, weist der UN-Sondergesandte für Syrien Geir Pedersen darauf hin, dass die allseits geforderte Verfassungsreform für Syrien nur Erfolg haben werde, wenn von allen die territoriale Integrität des Landes respektiert wird ([sana.sy](http://www.sana.sy), 28.10.2019). Dagegen hat Ankara mit seiner Militärintervention ebenso verstoßen wie europäische Staaten, die separatistische Kräfte in Syrien unterstützen. Auf wen wollen sich die Türkei, Spanien, Italien oder das Vereinigte Königreich verlassen, wenn sie selbst mit separatistischen Forderungen konfrontiert werden? Auch Deutschland kann in solche Konflikte hineingezogen werden ([dw.com](http://www.dw.com), 9.10.2019).

Abbildung 12

Waffen für Kurden, Bilder für die Ministerin

Die Bundeswehr kann positive Meldungen gut gebrauchen. [Verteidigungsministerin von der Leyen besucht Hammelburg, wo derzeit Peschmerga ausgebildet werden. Schon bald werden sie mit den deutschen Waffen in den Krieg ziehen.](#) [...]

Mittendrin in dieser Übung am Donnerstag in der Infanterieschule des Heeres in Hammelburg: Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen. Die CDU-Politikerin ist nach Franken gekommen, um sich ein Bild von der einwöchigen Ausbildung von 32 kurdischen Peschmerga-Soldaten zu machen, die hier den Umgang mit der "Milan" erlernen sollen. [Ihr Wissen sollen die kurdischen Soldaten im Nordirak an ihre Kameraden weitergeben, um im Kampf gegen die Terrorgruppe "Islamischer Staat" zu bestehen.](#)

Die "Milan" hat nach Angaben der Bundeswehr eine maximale Reichweite von 2000 Metern, ihr Geschoss kann 700 Millimeter dicken Panzerstahl durchlagen.

30 "Milan"-Panzerabwehrraketen will Deutschland an die Kurden liefern, dazu 500 Lenkflugkörper, außerdem insgesamt 16.000 Sturmgewehre vom Typ G3 und G36 mit Munition, 40 Maschinengewehre, Panzerfäuste, Handgranaten und Signalpistolen. [Die Ausrüstung der Kurden mit Waffen und Munition bedeutet eine Wende in der Sicherheitspolitik Deutschlands: Zum ersten Mal seit Jahren engagiert sich die Bundesrepublik direkt in einem laufenden militärischen Konflikt.](#) Von der Leyen hatte sich schon vor Monaten für ein stärkeres militärisches Engagement Deutschlands bei internationalen Konflikten starkgemacht. [...]

Quelle: Björn Hengst, Von der Leyen besucht Peschmerga-Ausbildung. Waffen für Kurden, Bilder für die Ministerin, in [spiegel.de](http://www.spiegel.de), 2.10.2014 [Text blau: S.R.]

Fazit: Statt Fortsetzung der Sanktionen – Flüchtlinge am Wiederaufbau beteiligen

Beurteilt man die Flüchtlingskrise vom Ende her, verfolgt man also die Kausalkette der Flüchtlingsursachen zurück, so erweist sich der Streit um die Aufnahme weiterer Flüchtlinge als eine Scheindiskussion. Sie lenkt ab von der Verantwortung Deutschlands, als einflussreiches Mitglied der Vereinten Nationen (VN) mit eigenen Konzepten zur Lösung der syrischen Flüchtlingskrise beizutragen. Denn der politische Zerfall und der wirtschaftliche Niedergang der Staaten betrifft nicht nur Syrien, sondern die gesamte Nahost-Region und Nordafrika. Dafür reichen althergebrachte Konzepte nicht aus, weil sie vor allem auf Sanktionen setzen, in der Sprache der Diplomatie auf „sticks and carrots“ (Schweitzer, 9/2019).

Wie Erfahrungen des Iraks zeigen, ist bisher kaum ein autoritäres Regime durch Wirtschaftssanktionen überwunden worden. Saddam Hussein hielt sich mehr als ein Jahrzehnt unter Embargobedingungen an der Macht und wurde erst durch eine Militärintervention unter Führung der USA im Jahre 2003 gestürzt (AISammawi 2006). Präsident George W. Bush hatte für diese Aktion mit dem Argument um Unterstützung geworben, dass die Sanktionen ihre Wirkung verfehlt hätten (faz.net, 21.5.2001). Angesichts der verheerenden Folgen gab es heftige Kritik an den VN, die dafür verantwortlich waren: Der um 97 Prozent geschrumpfte Warenverkehr hatte zu einem Kollaps der irakischen Wirtschaft geführt, infolgedessen allein bis zu 880.000 Kinder starben. Dies veranlasste den damaligen Leiter des UN-Hilfsprogramms, den deutschen Diplomanten Hans von Sponeck, zum Rücktritt (Welt.de, 22.9.2010; vgl. weiterführend: Riedel 1/2020).

Dagegen stieß der Vorschlag für Sanktionen gegen Syrien im UN-Sicherheitsrat auf Widerstand seitens Russlands und Chinas. Der russische UN-Botschafter kritisierte die von den USA und EU-Mitgliedern eingebrachte Resolution, weil sie nur auf Konfrontation aus sei. Eine friedliche Lösung setze voraus, dass nicht nur das Assad-Regime wegen seines Gewalteinsetzes verurteilt werden müsse, sondern auch Teile der syrischen Opposition (theguardian.com, 5.10.2011). Länder mit Sitz im Sicherheitsrat, die sich wie Indien, Südafrika und Brasilien der Stimme enthielten, verwiesen auf die UN-Resolution zum Schutz der Zivilbevölkerung in Libyen, die von der NATO für eine Militärintervention missbraucht worden war. „Sie äußerten die Befürchtung, dass eine neue Resolution als Vorwand für eine bewaffnete Intervention in Syrien benutzt werden könnte.“ (a.a.O.)

Diese Befürchtungen sind nicht weit hergeholt, schließlich haben sich auch EU-Staaten in den syrischen Bürgerkrieg eingemischt. Deshalb können die EU-Sanktionen, die seit dem 9.5.2011 in Kraft sind und bis zum 1.6.2021 verlängert wurden (consilium.europa.eu, 28.5.2020, wko.at), nicht als Initiative zur Beilegung des Syrienkonflikts betrachtet werden. Sie sind erklärtermaßen das Instrument einer Syrien-Strategie, die von außen – der Türkei, Qatar und Saudi-Arabien – einen Regime-Wechsel zugunsten oppositioneller Kräfte anstrebt (EU-Syrien-Strategie, 3.4.2017, vgl. Punkt 3b, auswaertiges-amt.de, 5.7.2019). Außerdem haben die EU-Maßnahmen dazu beigetragen, dass sich die ohnehin schon prekären Lebensbedingungen zusätzlich verschlechtert haben (vgl. Abbildung. 12).

Abbildung 12

Fünf Jahre nach Beginn des Konflikts

[...] **9. Millionen von Menschen sind in Arbeitslosigkeit und Armut gedrängt worden.** Das Syrische Zentrum für Politikforschung (SCPR) schätzt, dass mehr als **60 Prozent der Erwerbsbevölkerung (etwa 3,5 Millionen) arbeitslos sind**, wobei etwa 3 Millionen durch den Konflikt ihren Arbeitsplatz verloren haben. [...] Mehr als zwei Drittel der Syrer leben in extremer Armut und sind nicht in der Lage, die Grundbedürfnisse an Nahrungsmitteln und Nicht-Nahrungsmitteln zu decken. [...]

10. Kinder sind von dem Krieg zutiefst betroffen. [...] Der Schulbesuch ist um mehr als die Hälfte zurückgegangen, und mehr als **2 Millionen Kinder in Syrien haben keine Schule besucht**. Laut UNICEF ist Kinderarbeit der Hauptgrund für den Rückzug von Kindern aus den Schulen. [...]

11. Der Gesundheitszustand hat sich dramatisch verschlechtert. Laut SCPR [...] ist die **Lebenserwartung innerhalb einer Spanne von vier Jahren um 20 Jahre zurückgegangen (auf 56 Jahre im Jahr 2014, gegenüber 76 Jahren im Jahr 2010)**. [...] etwa ein Fünftel aller Einrichtungen der **primären Gesundheitsversorgung sind nicht funktionsfähig** und ein weiteres Fünftel funktioniert nur noch eingeschränkt, und die Hälfte der Krankenhäuser des Landes wurde zerstört. [...]

12. Es gibt nur wenig Ernährungssicherheit. Die Menschen haben aufgrund des Rückgangs der landwirtschaftlichen Produktion und der hohen Lebensmittelpreise Schwierigkeiten, lebensnotwendige Nahrungsmittel zum Überleben zu kaufen. UNICEF schätzt, dass **mehr als 4 Millionen Kinder und Frauen auf Ernährungshilfe angewiesen sind**.

Quelle: Jeanne Gobat, Kristina Kostial, Syria's Conflict Economy, Syria's Conflict Economy, IMF Working Paper, Middle East and Central Asia Department, WP/16/123, June 2016, p. 19 [fette Schrift im Original, Übersetzung und Text blau: S.R.]

Nach Schätzungen einer Studie des Internationalen Währungsfonds war schon nach fünf Jahren Bürgerkrieg die syrische Wirtschaft um 57 Prozent geschrumpft, wobei allein die Rohölproduktion um 98 Prozent zurückging ([WP/16/123](#), June 2016, Punkte 15 und 16). Dies lag teils an der kriegsbedingten Zerstörung der Infrastruktur, teils am Wirtschaftsembargo. Denn von den Exportartikeln lag Rohöl und raffiniertes Erdöl mit einem Anteil von rund 45 Prozent im Jahre 2010 an der Spitze, die vornehmlich in die USA, das Vereinigte Königreich und die Türkei geliefert wurden. Heute sind es landwirtschaftliche Produkte wie zum Beispiel Olivenöl (18,5 Prozent, [oec.world, 30.9.2020](#)) Dem Bericht zufolge würde ein Wiederaufbau Syriens 20 Jahre benötigen, allerdings unter der Bedingung, „dass das Land seine Produktionskapazität und sein Humankapital rasch wiederherstellen kann und als souveränes Territorium bestehen bleibt“ ([a.a.O.](#), Punkt 33).

Bisher hatten die VN Assads Bitten abgelehnt, seine Regierung bei der Rückführung von Flüchtlingen finanziell zu unterstützen ([atlanticcouncil.org, 13.11.2018](#)). Die Bedenken wurden von kritischen Berichten genährt, die Assads Regierung unterstellen, sie sei nicht an den Flüchtlingen interessiert, sondern suche lediglich einen Weg, sich „internationale Legitimität“ zu verschaffen ([thenewhumanitarian.org, 16.8.2018](#)). Da der Bürgerkrieg nur noch Gebiete im Nordwesten Syriens betrifft, wo die Türkei ihre Sicherheitszone verteidigt, sind die Bedingungen für einen Wiederaufbau des Landes heute günstiger denn je. Der UN-Flüchtlingskommissar könnte nun erneut prüfen, ob die Kriterien erfüllt sind, nach denen die zweite Phase der freiwilligen Rückkehr eingeleitet und von den VN begleitet werden kann ([UNHCR, 2/2018](#): 2, vgl. Abbildung 13).

Doch der entscheidende Grund für die vehementen Vorbehalte westlicher Staaten gegen die Rückführung syrischer Flüchtlinge in ihre Heimat ist wohl, dass Russland eine Initiative hierzu gestartet hat. Am 18.7.2018 wurde eine ressortübergreifende Koordinierungszentrale (Interagency Coordination Headquarters, ICH) gegründet, in der Experten aus 20 russischen Ministerien und Regierungsagenturen mit Syrien zusammenarbeiten, um „den Prozess der Flüchtlingsrückkehr zu erleichtern“ ([dam.qcsp.ch, 7.2.2019](#): 3). Ihrer Ansicht nach gibt es in den Nachbarländern zu Syrien etwa 1,7 Millionen rückkehrwillige Flüchtlinge. Der russische "Flüchtlings-Rückkehrplan" umfasst u.a. den Wiederaufbau von Wohnraum und grundlegender Infrastruktur, Erleichterungen beim Grenzübertritt sowie eine Amnestie für jene, die sich dem Militärdienst entzogen haben.

Angesichts dieser Vielzahl von Möglichkeiten, an den Ursachen der Flüchtlingskrise anzusetzen, kann sich die deutsche Außenpolitik eigentlich nicht mehr hinter den EU-Institutionen verstecken. Denn wie schon oben ausführlicher dargestellt, liegen die Entscheidungsbefugnisse dieses Politikfelds noch immer in nationaler Hand (vgl. Abbildung 9). Die Mitgliedstaaten, nicht der EU-Außenbeauftragte, müssen Initiative zur Lösung der Flüchtlingskrise ergreifen. Dies betrifft vor allem jene Länder, die wie Deutschland innerhalb der Europäischen Union in Vorleistung getreten sind. Die Bundesregierung wäre gut beraten, über die Interessen ihres eigenen Landes nachzudenken und Strategien zu entwickeln, die sie dann unter Achtung der staatlichen Souveränität anderer Staaten und der menschenrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen auch offensiv vertreten sollte. Ohne einen solchen eigenen Kompass wird jedes Land schnell zum Spielball von internationalen Akteuren, die hinter ihrer „humanitären“ Flüchtlingspolitik eine ganz eigene politische Agenda verfolgen.

Abbildung 13

Die Planung des UNHCR für die Rückkehr nach Syrien ist in zwei Phasen unterteilt:

Phase 1 ist die **aktuelle Phase**, in der die notwendigen Bedingungen für eine sichere und würdige Rückkehr nicht gegeben sind, jedoch einige selbstorganisierte Wiedereinbürgerungen stattfinden. In dieser Phase sollte die Rückkehr nicht gefördert werden. [...]

Phase 2 tritt dann ein, wenn sich die Bedingungen wesentlich verändert haben und eine **freiwillige Rückkehr in großem Umfang** durch das UNHCR und seine Partner erleichtert werden kann. **Ein Wechsel zu Phase 2 würde nach vier Kriterien erfolgen:**

1. Es sind **rechtliche Rahmenbedingungen** vorhanden, die die Rechte der Rückkehrer und den ungehinderten Zugang zu diesen sowie zu den Rückkehrgebieten garantieren;
2. Es gibt eindeutige Hinweise darauf, dass die **Schutz-Schwellenwerte** (siehe Seiten 7 und 8) an den Orten der Rückkehr eingehalten werden;
3. Es gibt eine **Verbesserung der Bedingungen** in den Rückkehrgebieten;
4. Die **Flüchtlinge ersuchen den UNHCR aktiv um Unterstützung** bei der Rückkehr, und zwar in großer Zahl.

Quelle: [UNHCR, Comprehensive Protection and Solutions Strategy](#), Protection Thresholds and Parameters for Refugee Return to Syria, February 2018, page 2 [fette Schrift im Original, Übersetzung und text blau: S.R.]

Quellen und Literatur ([links](#)):

Anmerkung: Alle Links waren bis zum 1.10.2020 aktiv.

[AEUV](#), Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassungen 2016.

[Alscher, Oberfell, Roos 2015](#), Stefan Alscher, Johannes Oberfell, Stefanie Ricarda Roos, Migrationsprofil Westbalkan. Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze, BAMF.

[Asylgesetz](#), Bundesamt für Justiz, Fassung vom 2.9.2008.

[Asylberechtigung](#), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asyl und Flüchtlingsschutz, Schutzformen, 14.11.2019.

[Asylverfahren, 2014](#), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das deutsche Asylverfahren - ausführlich erklärt. Zuständigkeiten, Verfahren, Statistiken, Rechtsfolgen.

[Aufenthaltsgesetz § 60](#), Verbot der Abschiebung, dejure.org

[BAMF, August 2020](#), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen, August 2020.

[Beschäftigung, Soziales und Integration](#), Europäische Kommission, Beschäftigung, Soziales und Integration. Ihre Rechte in den einzelnen Ländern, Stand 2020.

[bmas.de, 26.3.2020](#), Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge.

[bmas.de, 25.9.2020](#), Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Mobilität innerhalb der EU.

[bmi.bund.de, 22.9.2015](#), Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, EU-Innenminister einigen sich auf Verteilung von 120.000 Flüchtlingen.

[Border control](#), Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code.

[Bundesrat, 29.6.2015](#), Empfehlungen des Bundesrats, 935. Sitzung des Bundesrates, 10.7.2015.

[bundesrechnungshof.de, 11.5.2018](#), Bundesrechnungshof, Abschließende Prüfung über die querschnittliche Prüfungs-Deutsche Beteiligung an der Türkei-Flüchtlingsfazilität.

[CEPS, April 2017](#), Sergio Carrera, Leonhard den Hertog, Marco Stefan, It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal, CEPS, Brüssel.

[Clandestino](#), European Commission, EU-funded research project Cladestino Database on Irregular Migration, 9.10.2019.

[dam.gcsp.ch, 7.2.2019](#), Nikolay Surkov, IMEMO, Russian views on refugees return and stabilization in Syria, Geneva Centre for Security Policy (GCSP), Discussion Paper (7).

[EGMR, 13.2.2020](#), EGMR zu Push-Backs nach Marokko. Spanien durfte Migranten zurückweisen, Legal Tribune Online.

[eu2020.de](#), Deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. Gemeinsam. Europa wieder stark machen.

[EU-Asylreform, 16.4.2016](#), Europäische Kommission, Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, Brüssel, 16.4.2016, COM (2016) 197 final.

[EU-Migrationssteuerung 2019](#), Rat der Europäischen Union, Wie die EU Migrationsbewegungen steuert, September 2019.

[EU-Syrien-Strategie, 3.4.2017](#), Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union, Rat verabschiedet EU-Strategie für Syrien, Pressemitteilung.

[EU-Türkei-Abkommen](#), Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union, Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016.

[EU-Vertrag 2016](#), Vertrag über die Europäische Union (Konsolidierte Fassung 2016)

[EUGH, 28.2.2017](#), General Court of the European Union, Orders of the General Court in Cases T-192/16, T-193/16 and T-257/16NF, NG and NM v European Council.

[EUGH, 25.10.2017](#), EuGH zu Asylanträgen. Zuständigkeitsübergang nach sechs Monaten, Legal Tribune Online.

[eur-lex.europa.eu, 21.12.2005](#), Europäische Kommission, Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, KOM(2005) 669.

[eur-lex.europa.eu, 16.5.2007](#), Mitteilung der Kommission, Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, KOM/2007/0248.

[eur-lex.europa.eu, 21.2.2014](#), Europäische Kommission, Bericht über die Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität 2012-2013, COM (2014) 96.

[europa.eu, 15.11.2017](#), European Commission, Relocation: EU Solidarity between member states, November 2017.

[europarl.europa.eu, 24.10.2019](#), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Oktober 2019 zum türkischen Militäreinsatz im Nordosten Syriens und seinen Folgen.

[Eurostat, 15.9.2020](#), Asylum and first time asylum applicants, monthly data, Last update: 15.09.2020.

[Four Years on, March 2020](#), European Commission, EU-Turkey Statement. Four years on, March 2020.

[Future of Europe, 26.1.2018](#), Visegrad Group, V4 Statement on the Future of Europe, Budapest.

[GFK 1951](#), UNHCR, Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951 (In Kraft getreten am 22.4.1954).

[Hotspot-Konzept, 2015](#), Europäische Kommission, Ein Hotspot-Konzept zur Steuerung außergewöhnlicher Migrationsströme.

[IAB-Kurzbericht 4/2020](#), Herbert Brücker, Yuliya Kosyakova, Eric Schuß, Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte.

[IW-Report 37/2017](#), Kristina Stoewe, Bildungsstand von Geflüchteten: Bildung und Ausbildung in den Hauptherkunftsländern, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 37/2017.

[Kelmanson, Kirabaeva, Medina, Mircheva, Weiss, 13.12.2019](#), Ben Kelmanson; Koralai Kirabaeva; Leandro Medina; Borislava Mircheva; Jason Weiss, Explaining the Shadow Economy in Europe: Size, Causes and Policy Options, IMF Working Papers.

[Migrationsagenda 13.5.2015](#), Europäische Kommission, Die Europäische Migrationsagenda, Brüssel, 13.5.2015, COM(2015) 240.

[Migrations- und Asylpaket](#), Europäische Kommission, Ein neues Migrations- und Asylpaket, Brüssel, 23.9.2020, COM(2020) 609.

[mitmischen.de, 2020](#), Dein Portal zum Deutschen Bundestag, Neue Statistik. Wie viele Wohnungslose leben in Deutschland?, 23.01.2020.

[Riedel 2020-4](#), Sabine Riedel, Europas Demokratien temporär im Notbetrieb? Rahmenbedingungen, Verantwortlichkeiten und Ausstiegsszenarien aus der Corona-Krise, in: Forschungshorizonte Politik und Kultur (FPK), Vol. 4, No. 4 (2020 May 15), 39 Seiten.

[Riedel 2011](#), Sabine Riedel, Illegale Migration im Mittelmeerraum. Antworten der südlichen EU-Mitgliedstaaten auf nationale und europapolitische Herausforderungen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie, S 10, April 2011.

[Richtlinie 2013/33](#), Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rats vom 26.6.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), in: Amtsblatt der Europäischen Union, 29.6.2013.

[Schengener Grenzkodex, 9.3.2016](#), EU-Verordnung über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex, Kodifizierter Text), in: Amtsblatt der Europäischen Union, 23.3.2016.

[Statistikbericht 2017](#), BAG Wohnungslosenhilfe, Wohnen ist ein Menschenrecht, Statistikberichte 2003-2017.

[UNHCR, 2/2018](#), UNHCR, Comprehensive Protection and Solutions Strategy, Protection Thresholds and Parameters for Refugee Return to Syria, February 2018.

[WP/16/123](#), Jeanne Gobat, Kristina Kostial, Syria's Conflict Economy, Syria's Conflict Economy, IMF Working Paper, Middle East and Central Asia Department, June 2016.

