



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Zwischen nationalem und europäischem Interesse

Die Entstehung europäischer Asylpolitik

Doomernik, J.

DOI

[10.30965/9783657704712_018](https://doi.org/10.30965/9783657704712_018)

Publication date

2021

Document Version

Final published version

Published in

Integration und Konversion

License

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Doomernik, J. (2021). Zwischen nationalem und europäischem Interesse: Die Entstehung europäischer Asylpolitik. In H. Theißen , & K. H. Boysen (Eds.), *Integration und Konversion : Taufen muslimischer Flüchtlinge als Herausforderung für Kirchen und Gesellschaft* (pp. 366-377). Ferdinand Schöningh. https://doi.org/10.30965/9783657704712_018

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Zwischen nationalem und europäischem Interesse

Die Entstehung europäischer Asylpolitik

Jeroen Doomernik

1. Einleitung

Seit dem Vertrag von Paris, der 1952 (Jahr des Inkrafttretens) die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) hervorbrachte, entschieden die Nationen Europas, dass bei bestimmten Belangen Zusammenarbeit besser sei als Isolation oder Wettbewerb. In den Römischen Verträgen, durch die 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft geschaffen wurde, vereinbarten sie dann, auf ein noch engeres Bündnis hinzuarbeiten. Dies geschah, obwohl die genaue Gestalt dieses Bündnisses abgesehen von der Schaffung eines freien Binnenmarktes nicht klar definiert war – und auch später nicht wurde. So hatten in den folgenden Jahren manche eine politische Föderation, andere vor allem den offenen Markt vor Augen.

Trotz dieser Unschärfe in Charakterisierung und Zielsetzung der EU hat deren wirtschaftliche Verflechtung sich auf weitere Bereiche ausgewirkt. Innerer Friede setzt gemeinsame äußere Grenzen voraus, weswegen Europa nicht zuletzt eine gemeinsame Strategie in Bezug auf Asyl, Flüchtlinge und Migration verfolgen sollte. Heute zeigt sich, dass von einer Erfüllung dieses Ziels keine Rede sein kann: Besonders augenfällig wurde das während der sogenannten Flüchtlingskrise von 2015.

Dieser Beitrag versucht zu beantworten, wie sich die ursprünglichen Ambitionen bis dahin äußerten, inwieweit sie umgesetzt wurden und an welchem Punkt wir jetzt stehen. Relevant sind diese Fragestellungen deshalb, weil Immigration – und besonders die Anerkennung von Flüchtlingen – den Kern nationaler Souveränität berührt. Jegliche Anfrage an die staatliche Eigenständigkeit (egal ob realer oder imaginierter Natur) wird wiederum leicht zu populistischen politischen Zwecken genutzt: Der Brexit, der die Rufe nach einer Rückgewinnung nationaler Kontrolle bündelt, bezeugt die erheblichen Konsequenzen.

2. Die Anfänge

Der Maastricht-Vertrag von 1992 wird den meisten aufgrund der damit verbundenen Einführung der gemeinsamen Währung, die später als Euro

Urheberrechtlich geschützt durch den Verlag Ferdinand Schöningh, ein Unternehmen der Brill-Gruppe

bekannt wurde, in Erinnerung sein. Dass er außerdem die Europäische Union schuf sowie die Idee einer gemeinsamen Unionsbürgerschaft, ist wohl weniger Menschen bewusst. Noch weniger Aufmerksamkeit erfuhr die ebenso enthaltene Vereinbarung, im Bereich von Justiz und Innenpolitik eine enge Zusammenarbeit der Regierungen der Mitgliedsstaaten anzustreben, sodass heute wenige wissen werden, dass damit auch das sensible Thema von Asyl und Migration eingeschlossen wurde. Hier soll untersucht werden, wie sich diese kollaborative Asylpolitik in der Folge entwickelt hat.

Die Einführung einer europäischen Bürgerschaft (Unionsbürgerschaft) unterstrich das primäre Ziel der Europäischen Union: freier Güter-, Kapital- und Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten im ökonomischen Interesse aller. Um das noch weiter voranzubringen, wurde kurze Zeit später (1995) das Schengen-Abkommen (beschlossen 1985) in Kraft gesetzt. Sieben der damals fünfzehn Mitgliedsstaaten hoben daraufhin die gemeinsamen Grenzen auf. Altmodische Grenzkontrollen waren von da an nur noch unter besonderen Bedingungen und für beschränkte Zeiträume zugelassen.

Diese Betonung interner Mobilität sollte intensivere Zusammenarbeit zwischen den Polizeikräften (z. B. durch Europol) möglich machen – parallel gewannen Europas Außengrenzen an Bedeutung, nicht zuletzt im symbolischen Sinn. Um deren Durchsetzung und gleichzeitig eine effizientere Politik im Innern zu fördern, wurde das Schengener Informationssystem (SIS) geschaffen, welches Daten zu gesuchten und vermissten Personen und Gütern enthält.

Darüber hinaus einigte man sich auf gemeinsame Visabestimmungen. Diese führten einerseits dazu, dass Touristen und andere Personen mit vorübergehendem Aufenthalt aus Nicht-EU-Ländern sich innerhalb des Schengenraums ohne Einschränkungen bewegen können. Andererseits wurde es erforderlich, Visumsanträge eingehender zu prüfen, damit nicht eines der Schengen-Länder einem Fremden Zugang gewährt, der in einem der anderen nicht willkommen ist. Zu diesem Zweck wurde 2004 ein Visa-Informationssystem (VIS) eingerichtet.

Das Dubliner Übereinkommen (1990 beschlossen und 1997 in Kraft getreten) war ein weiterer wichtiger Teil der Entwicklung eines gemeinsamen Verfahrens: Es regelt, welches Land rechtlich für einen Asylsuchenden oder sonstigen Zugewanderten zuständig ist. Im Wesentlichen ist dies entweder dasjenige Land, welches das Visum ausgestellt hat, oder dasjenige, auf dessen Boden der Migrant zuerst einen Fuß gesetzt hat. Dieses Verfahren soll auch davor schützen, dass überhaupt kein Land Verantwortung für die Entscheidung über Asylgesuche übernimmt. Auch verhindert es gleichzeitige Antragstellungen in mehreren Staaten. Um prüfen zu können, ob ein Asylbewerber anderswo bereits registriert wurde, werden in einer gemeinsamen

Datenbank (EURODAC) Fingerabdrücke gesammelt. Um die Anwendung von „Dublin“ allgemein anzugleichen, wurde es 2003 in eine EU-Verordnung¹ überführt, wodurch es in den Hauptteil gemeinsamen EU-Rechts hineingenommen wurde – ein Vorgang, auf den wir noch zurückkommen werden.

Im gleichen Zeitraum war Europa mit der Ankunft einer großen Zahl Asylsuchender konfrontiert, die vorrangig aus der zerfallenden Republik Jugoslawien und Ländern, die bis dato hinter dem Eisernen Vorhang gelegen hatten, stammten. 1992, auf dem Höhepunkt des Zulaufs, wurden annähernd 700.000 Asylanträge aufgenommen, davon zwei Drittel in Deutschland.² Damals stand das Land bereits vor der Umsiedlung von jährlich mehr als 200.000 Aussiedlern, vor allem aus der (ehemaligen) Sowjetunion.³ In ihrer Summe brachten diese Ankünfte die Aufnahmekapazität des Staates an die Belastungsgrenze.

Als Reaktion darauf leitete die deutsche Regierung erfolgreich eine Verfassungsreform in die Wege, die es ermöglichte, der Mehrheit der Asylsuchenden den Zugang zu verwehren: Alle umliegenden Länder wurden als sicher definiert und damit zur logischen Endstation für jeden Asylsuchenden, der hoffte, Deutschland auf dem Landweg zu erreichen. Zusätzlich wurden viele Herkunftsländer in die Liste von Orten, an denen normalerweise keine Verfolgung stattfindet, aufgenommen, sodass Anträge von Bürgern dieser Länder schnell als offensichtlich unbegründet beurteilt werden konnten. In den Folgejahren stiegen die Zahlen von Asylbewerbern in mehreren Nachbarländern an, z. B. in den Niederlanden. Das führte dazu, dass diese Länder ebenfalls versuchten, den Zugang für Asylsuchende einzuschränken. In einigen politischen Kreisen der Niederlande wurden Stimmen laut, die fürchteten, das Land laufe Gefahr, zum Auffangbecken Europas zu werden, in dem alle Asylströme zusammenlaufen.

Es dauerte bis 1997, dem Jahr, in dem unter niederländischer Ratspräsidentschaft der Vertrag von Amsterdam verabschiedet wurde, bis den meisten politischen Führern Europas klar wurde, dass eine echte gemeinsame Asylpolitik der einzige Ausweg war aus einer Logik, in der sich Staaten gegenseitig die „Last“ des Asyls zuschoben. Statt als zwischenstaatliche Koordination zur sogenannten dritten Säule der EU zu zählen, wie es im Maastricht-Vertrag

1 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II), die wie Nr. 2725/2000 die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Fingerabdrücke von jedem zu nehmen, der internationalen Schutz ersucht. Beide Verordnungen sind seitdem verändert worden: Diese Regulierung, auch bekannt als Dublin II, wurde 2013 umgestaltet (Dublin III), ohne dass dadurch die grundlegenden Prinzipien verändert wurden.

2 Lederer, *Migration in Zahlen*, 297.

3 Lederer, *Migration in Zahlen*, 233.

beschlossen worden war, wurden Migration und Asyl nun in die erste Säule übernommen, das heißt in den Bereich gemeinschaftlicher Politik. Neue Vereinbarungen wurden von nun an Teil des allgemeinen rechtlichen Rahmens der EU. Unter finnischer Ratspräsidentschaft bekräftigten die Regierungschefs der EU 1999 auf dem Gipfel von Tampere dieses Ziel erneut und unterstrichen die Bedeutung des Flüchtlingsschutzes als Teil der Menschenrechtsstandards der Union. Bis Mai 2004, also nicht mehr als fünf Jahre nach der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam, sollte das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) Gestalt gewinnen.

Nicht zufällig fiel dies mit der Aufnahme zehn neuer Mitgliedsstaaten in die EU zusammen, schließlich bedeutete ein größerer Verbund auch zusätzliche Parteien in den ohnehin komplizierten Verhandlungen. Bis Mai 2004 wurde aber nicht viel mehr erreicht als rechtliche Bestimmungen, die es den Mitgliedern erlaubten, ihre gewohnten Asylverfahren aufrecht zu erhalten.⁴ An diesem Punkt spiegelte die gemeinsame Politik also lediglich den Minimalkonsens wider.

Danach wurde das Haager Programm (das 2004–2009 wieder unter niederländischer Ratspräsidentschaft lief) entworfen, um die offenen Fragen des GEAS zu klären. Auf dem Papier wurden die Probleme beseitigt. In der Praxis lässt dieses Gesetzeskorpus beträchtlichen Raum für nationale Unterschiede, denn abgesehen von zwei Verordnungen mit Auswirkungen auf das zugrunde liegende „Dublin-Prinzip“ und einer standardisierten Interpretation dessen, was eine Person als Flüchtling qualifiziert (die Qualifikationsrichtlinie), besteht das Programm aus Richtlinien, die nur einen äußeren Rahmen für die Überführung in nationales Recht bilden.

Außerdem werden die Beschlüsse nicht notwendigerweise EU-weit einheitlich durchgesetzt.⁵ Am Ende kann es nach wie vor erhebliche Unterschiede machen, in welchem Mitgliedsland jemand Asyl beantragt. Dies schließt die subjektive Beurteilung der Argumente ein, die einem Asylantrag zugrunde liegen. Einige nationale Behörden berücksichtigen Anträge im Zusammenhang mit gender-bezogener Diskriminierung eher als andere, auch wenn die Qualifikationsrichtlinie der EU dies zu den anerkannten Verfolgungsgründen zählt.⁶ Ein anderes Feld, in dem vermutlich⁷ Unterschiede auftreten, ist die Frage, wie religiöse Konversionen (entweder vor dem Aufbruch nach Europa

⁴ Vgl. Van Selm/Tsolakis, *Enlargement*.

⁵ Vgl. Glorius/Doomernik, *Geographies of asylum and Van Oort/Brouwer/Battjes, Protection, reception and distribution of asylum seekers*.

⁶ Vgl. Spijkerboer, *Fleeing Homophobia*.

⁷ Diese Überlegungen beruhen auf gesundem Menschenverstand. Dem Autor sind keine systematischen komparativen Studien bekannt.

oder, vielleicht noch wichtiger, während dort auf die Entscheidung über den Asylantrag gewartet wird) eingeordnet werden: Betrachtet man sie als authentisch, wären sie Grund für Asyl; sieht man sie dagegen als opportunistisch, wären sie als Begründung eines Asylantrags abzulehnen. Beide Antragsgründe – der gender-bezogene, insbesondere die Berufung auf neuerdings wahrgenommene homosexuelle Präferenzen, genauso wie die Absage an den Islam zugunsten des Christentums, was in einigen Staaten das Risiko eines Todesurteils bedeuten kann – sind schwer zu objektivieren und damit auch schwer zu beurteilen.

Zusätzlich werden die Differenzen zunehmend unvorhersehbar, da sich nicht alle Staaten immer an die bestehenden Vereinbarungen halten.

Ein Beispiel: Im Jahr 2011 wurde Belgien durch den Europäischen Gerichtshof (der die korrekte Umsetzung von EU-Recht überwacht) für die – durch das Dublin-Prinzip vollständig gedeckte – Rücksendung eines Asylsuchenden nach Griechenland gerügt. Letzteres war tatsächlich das Land gewesen, über das der Asylsuchende eingereist war. Aber gleichzeitig urteilte das Gericht, dass Griechenland kein Asylverfahren bietet, das die gemeinsamen Standards erfüllt. Bis vor kurzem wurde Griechenland praktisch vom GEAS ausgenommen.

Ein weiteres Beispiel: Bis zur Einführung sogenannter Hotspots, die von allen Asylbewerbern passiert werden müssen, gab Italien in zahlreichen Fällen die Fingerabdrücke von Asylsuchenden, die nach Norden weiterreisen wollten, nicht in EURODAC ein.⁸ Welches Interesse sollte Italien auch daran haben, Asylbewerber auf seinem Territorium zu behalten?⁹ Indem sie sie nicht identifizierten, hinderten die italienischen Behörden deutsche, schwedische oder niederländische Autoritäten daran, festzustellen, dass die fraglichen Personen in Italien gewesen waren und eigentlich dorthin zurückgesendet werden sollten.

Mit anderen Worten: Die korrekte Anwendung der Dublin-Regeln wird leicht durch mangelnde Kapazitäten oder die mangelnde Bereitschaft einiger Mitgliedsländer untergraben. Und wichtig zu beachten ist, dass es auch dem Interesse von Asylsuchenden selbst entgegenstehen kann, sich an die EU-Vereinbarungen zu halten (wenn sie bereits über deren korrekte Anwendung informiert sind). Wer hofft, nach Schweden zu gelangen, weil dort zum Beispiel bereits Verwandte wohnen, wäre schlecht beraten, sich Fingerabdrücke in einem anderen EU-Land abnehmen zu lassen.

⁸ Vgl. Oberndörfer, *Demokratisierung durch Zuwanderung*, 25.

⁹ Vgl. Broeders, *„Borders“ Surveillance System*, 53.

3. Der Kern des Problems

So kommen wir zum Kern des Problems des GEAS: Ad-hoc-Reaktionen auf Asylströme und totales Versagen politischer Solidarität zwischen Mitgliedsländern.¹⁰ Möglicherweise ist dieser Reflex nicht in allen Mitgliedsstaaten gleich stark, aber es lässt sich sicher sagen, dass kein europäisches Land erpicht darauf ist, eine große, geschweige denn unbegrenzte Menge an Asylbewerbern und Flüchtlingen aufzunehmen. Jene werden zuallererst und allem voran mit „Problemen“ in Verbindung gebracht. Dass ihre Ankunft eine Bereicherung anstatt einer Belastung sein könnte, wird nur gelegentlich verstanden, zum Beispiel in einem Land wie Kanada.

Eine Folge dessen ist, dass Länder in kontinentaler Binnenlage lieber wegschauen, wenn die Länder an den Außengrenzen große Mengen von Asylsuchenden aufnehmen. Aufgrund des Dublin-Prinzips liegt die Aufnahme dieser Asylsuchenden formell nicht in ihrem Interesse, geschweige denn das Angebot größerer Unterstützung, außer diese trägt dazu bei, sie an Ort und Stelle zu halten.

Deshalb versucht die Europäische Kommission, die Mitgliedsstaaten statt durch politische durch technokratische Mittel zur Solidarität zu bewegen, z. B. durch Einrichtung und sukzessive Erweiterung des Europäischen Flüchtlingsfonds (gegenwärtig Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds). Dieser Fonds kompensiert zu gewissem Maße die Kosten, die durch die Aufnahme von Flüchtlingen entstehen.

Bedeutendere Maßnahmen wie die Verteilung von Flüchtlingen auf Länder in Abhängigkeit von Kriterien wie Nationaleinkommen, Bevölkerungszahl, Arbeitsmarktbedarf, verfügbarem Wohnraum und dergleichen waren lange nicht auf dem Plan. Erst die großen Zuströme vorrangig aus Syrien, dem Irak und Eritrea im Zuge der sogenannten „Flüchtlingskrise“ erzeugten einen neuen Antrieb für solche Maßnahmen. Tatsächlich schaffte die Kommission es im September 2015, die Mitgliedsstaaten davon zu überzeugen, sich auf ein Verteilungssystem für 160.000 in Italien und Griechenland festsitzende Asylsuchende zu einigen.¹¹ Dieses System basiert auf Quoten, die sich auf die Kapazitäten der einzelnen Länder beziehen. Leider wurde diese Vereinbarung nicht einstimmig, sondern durch Mehrheitsentscheid getroffen. Diese Art der Entscheidungsfindung war durch den Lissabonner Vertrag ermöglicht worden,

¹⁰ Für eine umfassende Analyse des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und seiner schwerfälligen Umsetzung vgl. die Ergebnisse des durch Horizon2020 geförderten CEASEVAL-Projekts auf www.ceaseval.eu.

¹¹ Vgl. Nielsen/Zalan, EU proposal.

ist aber aus offensichtlichen politischen Gründen nicht die normale EU-Praxis. Das erklärt unmittelbar, warum mehrere Staaten, die dagegen stimmten, besonders die in Mitteleuropa, wenig zur Umsetzung des Systems beigetragen haben oder sich sogar unverhohlen weigerten, das zu tun. Ihr Hauptargument dafür, nicht mitzuwirken, ist, dass sie bei der Ausarbeitung der gemeinsamen Asylpolitik noch nicht mit am Tisch saßen (d.h. im Vorfeld der Erweiterung von 2004).

Wenig später, im Mai 2016, präsentierte die Kommission ein Dokument mit dem Titel *Eine faire und nachhaltige gemeinsame Asylpolitik verwirklichen*¹². Darin ruft die Kommission zu mehr Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten auf und empfiehlt konkret einige prozedurale Verbesserungen zur Prozessbeschleunigung und Effizienzsteigerung. Ein wichtiges Thema ist die Stärkung der Rolle des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO, bis dato eine Koordinationsstelle), wodurch es zu einer vollwertigen EU-Asylbehörde wird. Dies könnte eine zentrale Kontrolle über Asylverfahren beinhalten. Vielleicht noch tiefgreifender ist der Vorschlag, dass die Aufnahmekapazität der Mitgliedsländer anhand von deren „Größe und Wohlstand“ ermittelt werden soll. Für den Fall, dass die Zahl von Anträgen auf über 150% dieser Kapazität steigt, müssen Antragsteller auf andere Mitgliedsstaaten verteilt werden. Wer seinen Anteil im Rahmen dieses Mechanismus nicht akzeptiert, soll diejenigen, die das tun, finanziell entschädigen. Für jeden Asylsuchenden, der als Teil dieses Umverteilungsschemas hätte aufgenommen werden müssen, aber nicht wurde, hat ein Mitgliedsland 250.000 Euro an das Land zu zahlen, das dies stattdessen übernimmt. Es ist unerfindlich, wie diese technokratischen Vorschläge jenen Mitgliedsländern, die sich bisher weigerten, das System mitzutragen und damit Italien und Griechenland zu entlasten, schmackhaft gemacht werden können.

Gleichzeitig war zu beobachten, dass einige Länder bereits viel mehr als ihren fairen Anteil beitragen. Die einzigartige Einladung der deutschen Bundeskanzlerin an alle Flüchtlinge auf dem Balkan im Sommer 2015 und ihre selbstbewusste Aussage „Wir schaffen das!“ sind anerkannte und häufig zitierte Beispiele. Schweden war – auch schon seit langem – ebenfalls ein großzügiger Gastgeber für Flüchtlinge. Die Regierungen beider Länder haben vermutlich gehofft, dass ihr Kurs anderen europäischen Staaten ein gutes Beispiel abgeben und einen Geist der Solidarität schaffen würde. Wenn das der Fall war, wurden ihre Erwartungen nicht erfüllt: Beide Länder mussten signalisieren, dass ihre Kapazitätsgrenzen erreicht sind.

12 Europäische Kommission, Common European Asylum System.

Von dem Zuspruch her geurteilt, den rechtspopulistische Parteien in der Folge erfuhren, erwies sich der politische Preis als hoch. Wäre es anders gewesen, z. B. unter den Bedingungen eines oben skizzierten Systems, hätte die EU als ganze ihre Grenzen mit ziemlicher Sicherheit nicht so schnell erreicht. Es ist kaum ersichtlich, wie die Aufnahmekapazität einer Union mit einer halben Milliarde Einwohnern durch die Aufnahme von einer Million Flüchtlingen bei guter Organisation ernsthaft herausgefordert sein sollte. Wenn sich das vielmehr tatsächlich als problemlos erwiesen hätte, wäre die im März 2016 mit der türkischen Regierung getroffene Vereinbarung (das sog. EU-Türkei-Abkommen), die in der Türkei ankommenden syrischen Flüchtlinge dort zu behalten, anders gestaltet worden oder vielleicht überhaupt nicht nötig gewesen.

Wenn aber die Vorteile der Zusammenarbeit so offenkundig sind, warum ist sie dann nicht zustande gekommen? Zu weiten Teilen liegt das an der unklaren übergeordneten politischen Zielsetzung des europäischen Projekts. Die „Asylkrise“ von 2015 zwang die Mitglieder, ihre politische Position deutlich zu machen: Stehen sie für ein Europa der Solidarität und gemeinsamen Werte oder eines, das wirtschaftlichen Gewinn bringt und nicht viel mehr?

Dass diese Frage niemals geklärt wurde, lässt sich leicht verstehen, wenn man zwei der populärsten Theorien zu internationalen Beziehungen anschaut: Realismus und Neo-Funktionalismus.¹³

Die erste Theorie beruht auf der einfachen Feststellung, dass die globale politische Sphäre anarchisch ist, sodass das Überleben eines jeden Staates am Ende von seinen eigenen Mitteln abhängt und den Absichten aller anderen Nationen stets mit Argwohn begegnet werden muss. Hieraus ergibt sich, dass Staaten in bilateral zweiseitig bindende Verpflichtungen (z. B. Verträge) nur dann einwilligen werden, wenn es ihren strategischen Interessen anderen gegenüber dient. Internationale Verpflichtungen normativer Art werden also nur so weit eingegangen, wie es eigenen innenpolitischen oder geostrategischen Interessen entgegenkommt. Andere Theorien zu internationalen Beziehungen sind weniger zynischer Natur und lassen mehr Raum für überstaatliche Normen sowie die Möglichkeit einer Politik jenseits nationaler Hoheitsgewalt.

Im Blick auf den Zusammenschluss der Europäischen Union ist der Neo-Funktionalismus die bedeutendste Theorie. Kurz gesagt, wird dabei davon ausgegangen, dass sich aus regionaler Integration und zwischenstaatlicher Kollaboration eine innere, quasi-autonome Dynamik entwickelt, wie z. B. durch Spillover-Effekte zwischen benachbarten Politikfeldern. Ein

13 Vgl. Rosamond, *Theories of European integration*.

Beispiel aus jüngerer Zeit wäre der Ausgang der Euro-Krise. Sie konnte nur gelöst werden, indem eine stärkere Kontrolle durch die Europäische Kommission über nationale Haushalte institutionalisiert wurde, was gleichzeitig die Souveränität der Mitgliedsstaaten über ein politisches Kernthema verringerte. Das war zwar bei der Einführung des Euro nie beabsichtigt gewesen, aber nun die unausweichliche Konsequenz davon. Es scheint sogar so, als ob dadurch das Gefühl einer europäischen Identität und der Wille, dafür einen ökonomischen Preis zu zahlen, unter den Bürgern gestärkt wurden.¹⁴

Wenn es jedoch nicht nur um unsere (europäischen) wirtschaftlichen Eigeninteressen geht, sondern Außenstehende wie Flüchtlinge Teil der Gleichung werden, stellt sich das Ergebnis anders dar.

Realismus und Neo-Funktionalismus widersprechen sich nicht unbedingt, wenn angenommen wird, dass a) Staaten danach streben, ihre Unabhängigkeit zu erhalten, und b) regionale Integration, die sich negativ auf die Souveränität auswirken könnte, im Verborgenen geschieht. Für die gegenwärtige Diskussion denke ich, dass das die Lage beschreibt. Es bedeutet aber auch, dass der jetzige Prozess der heiklen und hoch politischen Frage ausweicht: Was ist über den rein ökonomischen Aspekt hinaus das Ziel eines europäischen Zusammenschlusses?

4. Fazit

Aufs Knappste lässt sich alles Gesagte so zusammenfassen: Was als „Flüchtlingskrise“ von 2015/16 bezeichnet wurde, war eine Krise des europäischen Projekts. Aufgrund mangelnder Solidarität unter den Mitgliedsstaaten wurde es nötig, die Türen zu schließen.

Angesichts des wieder aufkeimenden „realistischen“ Reflexes in den Mitgliedsländern ist es unwahrscheinlich, dass es zeitnah – wenn überhaupt – ein ordentliches gemeinsames Asylsystem geben wird, das sowohl einen großzügigen sicheren Hafen für Asylsuchende und Flüchtlinge bietet als auch sicherstellt, dass jedes Land einen angemessenen Anteil notwendiger Verantwortlichkeiten übernimmt. Vielmehr können wir beobachten, dass frühere und jetzige Kommissionen versucht haben, die Einflussmöglichkeiten der EU in Migrationsprozessen auf (weit) außerhalb ihrer Grenzen liegende Gebiete auszudehnen. Die libysche Küstenwache wird finanziell und anderweitig dabei unterstützt, Boote von Schleppern auf dem Weg an die nördliche Mittelmeerküste abzufangen und zurückzubringen, bevor diese die Küstengewässer

¹⁴ Vgl. Risse, No Demos?

Libyens verlassen. Angesichts der schweren Menschenrechtsverletzungen, die Asylsuchende erleiden, wenn sie in diesem Land festsitzen,¹⁵ steht dieses Vorgehen in krassem Widerspruch sowohl mit dem erklärten EU-Ziel, Menschenrechte zu schützen, als auch mit der UN-Flüchtlingskonvention, die Pushback-Operationen untersagt.

Umfassender ist der Ansatz, der durch Mittel aus dem während der „Flüchtlingskrise“ 2015 verabschiedeten *Emergency Trust Fund for Africa* verfolgt wird. Dessen Ziel ist es, den Migrationsdruck zu mindern, indem die wirtschaftliche Entwicklung, Good Governance und Grenzsicherung zwischen afrikanischen Ländern unterstützt werden. Dafür wurden 4 Mrd. Euro bereitgestellt.¹⁶ Allerdings gehen, wie Studien belegen, wirtschaftliche Entwicklung und gesteigerte Mobilität – d.h. mehr Emigration – Hand in Hand.¹⁷ Wenn einem solchen Anstieg in den potentiellen Zielländern keine Aufnahme-strategie korrespondiert, kommt es wahrscheinlich zu mehr unregelter Migration, was wiederum die Belastung des Asylsystems der EU und seiner Mitglieds-länder erhöht.

Zusammenfassend könnte es sich für derzeitige und künftige Politiker lohnen, den gegenwärtigen Weg zu einem gemeinsamen europäischen Umgang mit Asylsuchenden zu überdenken und auf anderen Regierungsebenen oder durch die Einbindung nichtstaatlicher Akteure nach Harmonisierung und Zusammenarbeit zu suchen. Viele europäische Städte sind interessiert daran, eine größere Rolle bei der Aufnahme von Flüchtlingen zu spielen, und haben untereinander ein hierarchiefreies Netzwerk für den Austausch über bewährte Praktiken und gelebte Formen von Solidarität aufgebaut.¹⁸ Mit einer Neuorganisation der EU-Asylpolitik wäre es denkbar, dass Verantwortlichkeiten zwischen einer zentralen und einer dezentralen Ebene aufgeteilt werden, sodass den nationalen Regierungen etwas – oder sogar das meiste – der politischen Last abgenommen werden könnte. Außerdem besteht auf Seiten der Städte die Bereitschaft, eine gewisse Verantwortung für diejenigen Asylsuchenden zu übernehmen, die die Bedingungen für eine staatliche Anerkennung des Flüchtlingsstatus nicht erfüllen.¹⁹ Das könnte Wege

15 Vergleiche zum Beispiel die Sorgen von *Ärzte ohne Grenzen* über die Inhaftierung von Migranten in Libyen: <https://www.doctorswithoutborders.org/what-we-do/news-stories/news/libya-ongoing-fighting-endangers-detained-migrants-and-refugees> (23.06.2020).

16 Vgl. Betts, *Nowhere to Go*.

17 Vgl. de Haan/Czaika/Flahaux/Mahendra/Natter/Vezzoli/Villares-Varela, *International Migration*.

18 Vgl. Doomernik/Ardon, *City as an Agent*.

19 Vgl. Doomernik/Ardon, *City as an Agent* sowie Kos/Maussen/Doomernik, *Policies of Exclusion*.

für den Schutz von Asylsuchenden eröffnen, die Schwierigkeiten damit haben, eine rechtliche Anerkennung ihrer Konversion zum Christentum oder einer Gender-Rolle zu erlangen, die mit dem Rechtssystem ihres Herkunftslandes in ernsthaftem Widerspruch stehen.

Übersetzung von Sabine Groen.

Bibliographie

- Betts, Alexander, *Nowhere to Go*. How Governments in the Americas Are Bungling the Migration Crisis, in: *Foreign Affairs* 98 (2019/6), 122–133.
- Broeders, Dennis, A European ‚Border‘ *Surveillance System* under Construction, in: Huub Dijstelbloem/Albert Meijer (Hg.) *Migration and the Technological Borders of Europe* (Migration, minorities, and citizenship), Basingstoke 2011, 40–67.
- de Haas, Hein/Mathias Czaika/Marie-Laurence Flahaux/Edo Mahendra/Katharina Natter/Simona Vezzoli/Maria Villares-Varela, de Haas, Hein/Mathias Czaika/Marie-Laurence Flahaux/Edo Mahendra/Katharina Natter/Simona Vezzoli/Maria Villares-Varela *International Migration*. Trends, Determinants, and Policy Effects, in: *Population and Development Review* 45 (2019/4), 885–922.
- Doomernik, Jeroen/Ardon, Djoeke, *The City as an Agent* of Refugee Integration, in: *Urban Planning* 3 (2018/4), 91–100.
- Europäische Kommission, Towards a sustainable and fair *Common European Asylum System*, in: European Commission Press Release database, 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.html (04.05.2016).
- Glorius, Birgit/Doomernik, Jeroen (Hg.), *Geographies of asylum* in Europe and the role of European localities (IMISCOE Research Series), Cham 2020.
- Kos, Sanne/Marcel Maussen/Jeroen Doomernik, *Policies of Exclusion* and Practices of Inclusion. How Municipal Governments Negotiate Asylum Policies in the Netherlands, in: *Territory, Politics, Governance* 4 (2016/3), 354–374, <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1024719>.
- Lederer, Harald W., *Migration und Integration in Zahlen*. Ein Handbuch, Bamberg 1997.
- Nielsen, Nikolaj/Zalan, Eszter, New *EU proposal* to relocate 160.000 asylum seekers, in: *EUobserver*, <https://euobserver.com/migration/130105> (03.09.2015).
- Oberndörfer, Thomas, Die Bundesrepublik Deutschland – *Demokratisierung durch Zuwanderung*, in: Stefan Rother (Hg.), *Migration und Demokratie* (Studien zur Migrations- und Integrationspolitik), Wiesbaden 2016, 17–48.
- Risse, Thomas, *No Demos?* Identities and Public Spheres in the Euro Crisis, in: *Journal of Common Market Studies* 52 (2014/6), 1207–1215.

- Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*. New York NY 2000.
- Spijkerboer, Thomas (Hg.), *Fleeing Homophobia*. Sexual identity, gender identity, and asylum, Abingdon 2013.
- Van Oort, Johannes/Evelien Brouwer/Hemme Battjes, Baseline study on access to *protection, reception and distribution of asylum seekers* and the determination of asylum claims in the EU (CEASEVAL Research on the Common European Asylum System 1), Chemnitz 2018, http://ceaseval.eu/publications/01_vanOort_Baselinestudy.pdf (24.06.2020).
- Van Selm, Joanne/Eleni Tsolakis, The *enlargement* of an ‚Area of freedom, Security and Justice‘, in: Migration Policy Institute Policy Brief 4/2004, <https://www.migrationpolicy.org/research/enlargement-area-freedom-security-and-justice-managing-migration-european-union-25-members> (24.06.2020).