



Reagiert die EU adäquat auf die Flüchtlingstragödien im Mittelmeer?

Ein Reformvorschlag für die europäische Asylpolitik

Von Florian Trauner
Wien, 30. April 2015
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Sofortmaßnahmen für einen besseren Schutz von Bootsflüchtlingen im Mittelmeer;
2. Ein neuer Verteilungsschlüssel für Asylsuchende innerhalb Europas;
3. Die Schaffung gemeinsamer europäischer Asylverfahren.

Zusammenfassung

Die Reaktion der EU auf die Flüchtlingstragödien im Mittelmeer ist unzureichend. Die EU sollte die öffentliche Anteilnahme an den Flüchtlingsschicksalen für eine umfassende Reform ihrer Asylpolitik nützen. Neben der Frage der Seenotrettung im Mittelmeer hat die EU noch zwei weitere Problembereiche: erstens, die ansteigenden Asylantragszahlen, die in Europa stark divergieren; und zweitens, eine mangelnde Fairness gegenüber den Asylsuchenden, da ihre Chancen auf einen positiven Asylbescheid in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich sind. Die EU-Asylpolitik sollte sich daher der dreifachen Zielsetzung

„mehr Schutz“, „mehr Solidarität“ und „mehr Fairness“ verschreiben. Mehr Schutz für Bootsflüchtlinge könnte durch einen erweiterten Operationsradius der EU-Mission Triton und durch neue Möglichkeiten der legalen Einreise für Asylsuchende erreicht werden. Mehr Solidarität innerhalb Europas und mehr Fairness gegenüber Flüchtlingen bedingen Maßnahmen wie gemeinsame EU-Asylverfahren und einen neuen europäischen Verteilungsschlüssel für Asylsuchende. Eine menschlichere und solidarischere Flüchtlingspolitik wird der EU zu mehr Glaubwürdigkeit in Menschenrechtsfragen verhelfen.



Reagiert die EU adäquat auf die Flüchtlingstragödien im Mittelmeer?

Ein Reformvorschlag für die europäische Asylpolitik

Die EU braucht eine Reform der Flüchtlingspolitik, die sich drei Zielen verschreibt: mehr Fairness, mehr Solidarität und mehr Schutz.

Was tun angesichts der Flüchtlingstragödien im Mittelmeer mit hunderten Toten? Diese Frage stellten sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf einem Sondergipfel in Brüssel am 23. April 2014. Der Sondergipfel war angesetzt worden, nachdem bei einem Schiffsunglück vor der libyschen Küste rund 800 Flüchtlinge ertrunken waren. Die wichtigsten Beschlüsse waren, dass das Budget der EU-Überwachungsmission „Triton“ im Mittelmeer verdreifacht wird, der Menschenschmuggel stärker bekämpft wird und die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern verbessert werden soll (Europäischer Rat, 2015).

Dieser Policy Brief argumentiert, dass diese Maßnahmen keine adäquate Antwort auf die Herausforderungen darstellen, die die EU im Flüchtlingswesen zu bewältigen hat. Die EU sollte die öffentliche Anteilnahme an den Flüchtlingsschicksalen für eine umfassende Reform ihrer Asylpolitik nützen. Neben der Frage der Seenotrettung im Mittelmeer hat die EU noch zwei weitere Problembereiche: erstens, die ansteigenden Asylantragszahlen, die in Europa stark divergieren; und zweitens, eine mangelnde Fairness gegenüber den Asylsuchenden, da ihre Chancen auf einen positiven Asylbescheid in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich sind.

Die Herausforderungen im europäischen Flüchtlingswesen

1. Flüchtlingstragödien im Mittelmeer

Das Verhindern von Schiffsunglücken im Mittelmeer, bei denen Hunderte von Flüchtlingen ums Leben kommen, muss die Priorität der EU sein. Seit Jahresbeginn 2015 sind mehr als 1750 Flüchtlinge bei ihrer Überfahrt ums Leben gekommen.

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat sieht das Mittelmeer als die gefährlichste und tödlichste Seeroute weltweit (UNHCR, 2012).

Die EU-Politik der letzten Jahre hat tendenziell eher auf einen besseren Schutz vor ungewollter Migration als auf einen verbesserten Schutz für Flüchtlinge abgezielt. Oftmals unter Druck von rechtspopulistischen Parteien haben im Speziellen die Innenministerien der EU-Mitgliedstaaten auf strenge Grenzkontrollen und strikte Einreisebestimmungen insistiert (Trauner/Ripoll Servent, 2015). Die gefährliche Seeroute über das Mittelmeer ist für Flüchtlinge oft die einzige Option, europäisches Territorium zu erreichen.

Für den Schutz dieser Menschen während der Überfahrt fehlt es an klaren rechtlichen Regeln. Das Verbot der Ausweisung bzw. Zurückweisung von Schutzsuchenden ist ein Kernelement des internationalen Flüchtlingsregimes (Artikel 33 der UN-Flüchtlingskonvention). Es verpflichtet Staaten jedoch nur, denjenigen Menschen Schutz zu gewährleisten, die in ihrem Territorium physisch präsent sind. Staaten haben keine rechtliche Verpflichtung, für den Schutz von Flüchtlingen außerhalb ihres Territoriums zu sorgen. Internationale Gewässer stellen einen juristischen Graubereich dar, obwohl auch hier gewisse Regeln gelten. So gibt es eine Pflicht zur Rettung von Schiffbrüchigen egal welcher Herkunft. Auch ist es den Mitgliedstaaten untersagt, Flüchtlingsboote auf hoher See abzufangen und unmittelbar an ihre Ausgangspunkte in Nordafrika zurückzubringen (Urteil „Hirsi Jamaa und andere gegen Italien“, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 2012). Grundsätzlich gilt jedoch, dass es für den aktiven (nicht reaktiven) Schutz von Flüchtlingen im Mittelmeer mehr eine moralische denn eine rechtliche Verpflichtung gibt.

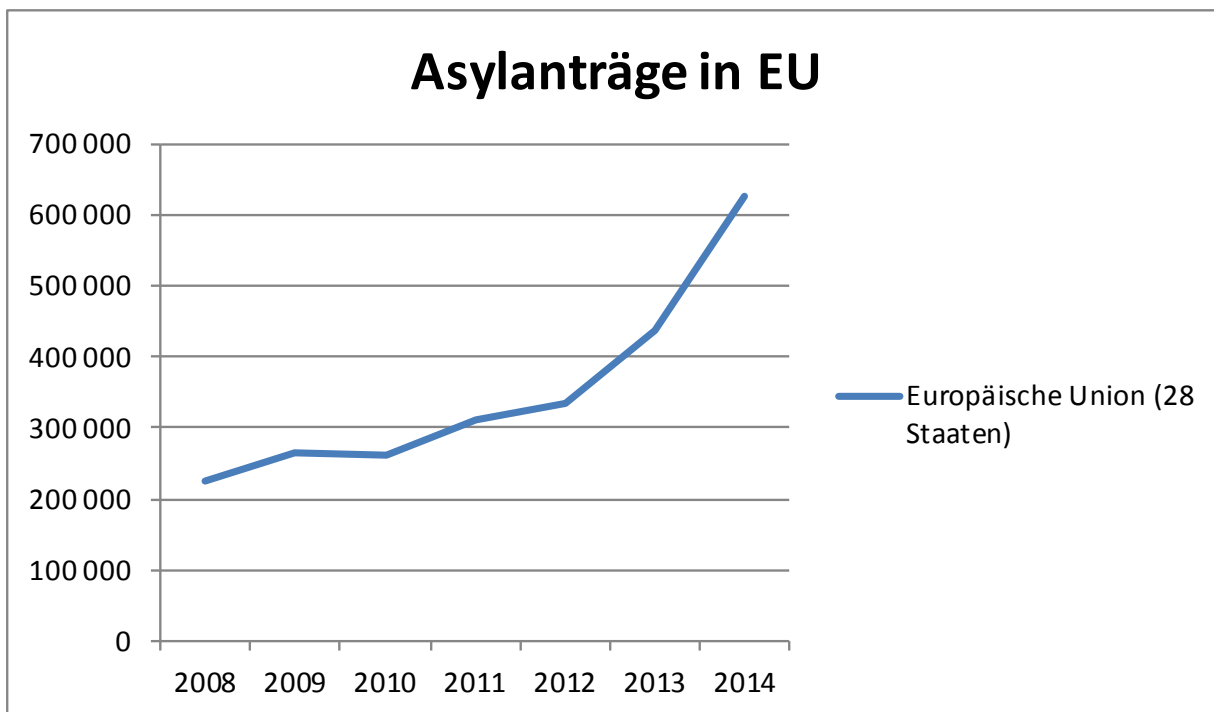


2. Hohe Asylanträge, ungleiche Verteilung

Die Asylantragszahlen in der EU sind stark gestiegen. Im Jahr 2014 suchten mehr als 625.000

Menschen um internationalen Schutz an (Eurostat, 2015). So viele waren es zuletzt Anfang der 1990 Jahre, als das frühere Jugoslawien zusammenbrach.

Abbildung 1: Asylanträge in der EU



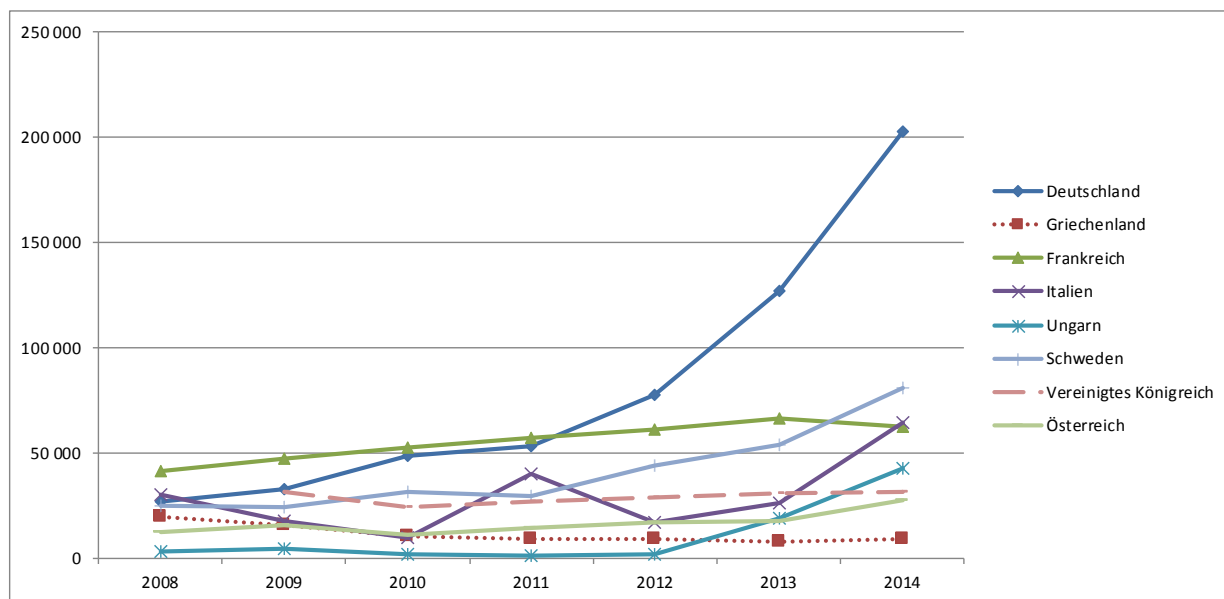
Quelle: Zusammenstellung des Autors basierend auf Eurostat-Zahlen

Angesichts steigender Asylantragszahlen spitzt sich der Verteilungskampf in der EU zu. EU-Randstaaten wie Italien beklagen sich über mangelnde Solidarität und Unterstützung (vgl. EUObserver, 2014). In der EU gilt das Dublin-Regime. Es besagt, dass grundsätzlich derjenige EU-Mitgliedstaat für einen Asylsuchenden zuständig ist, der mit ihm als erstes in Kontakt getreten ist. Normalerweise sind dies Staaten an der EU-Außengrenze. Diese haben jedoch nicht die höchsten Asylantragszahlen. Im Jahr 2014 wurde einer von fünf Asylanträgen in

der EU in nur einem Land, nämlich Deutschland, gestellt. Schweden, Ungarn und Österreich haben proportional gesehen höhere Flüchtlingszahlen als etwa Italien und Griechenland. Wie ist dies möglich? Deutsche und österreichische Politiker werfen ihren südlichen Kollegen vor, die EU-Regeln systematisch zu unterlaufen. Diese verweisen darauf, dass es die Asylsuchenden oft selbst sind, die um jeden Preis in ein anderes europäisches Land wollen, da sie dort Verwandte oder Bekannte haben.



Abbildung 2: Asylanträge in ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten



Quelle: Zusammenstellung des Autors basierend auf Eurostat-Zahlen

3. Mangelnde Fairness gegenüber Asylsuchenden

In der EU darf ein Asylsuchender nur einen Antrag stellen, normalerweise in dem Land, das er als erstes betritt. Allerdings sind die Chancen auf Asyl in Europa sehr unterschiedlich. Um dies zu verdeutlichen: Im Jahr 2011 hatte ein irakischer Asylsuchender eine Wahrscheinlichkeit von 6 Prozent in Griechenland, von 59 Prozent in Österreich und von 87 Prozent in Finnland, dass sein Asylantrag positiv ausfällt (ECRE, 2011). Diese Unterschiedlichkeiten machen das europäische Asylsystem unfair und willkürlich. Zudem haben einige EU-Länder, im speziellen Griechenland, so dysfunktionale Asylsysteme, dass sie von europäischen Gerichtshöfen aufgrund „unmenschlicher und erniedrigender Behandlung“ von Flüchtlingen verurteilt wurden (Urteil „M.S.S. gegen Belgien und Griechenland“, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 2011). So wurden Dublin-Überstellungen nach Griechenland unterbunden und dürfen im Falle Italiens für gewisse Flücht-

lingsgruppen nur mehr unter besonderen Auflagen stattfinden (Urteil „Tarakhel gegen Schweiz“, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 2014).

Die EU hat versucht, auf diese Probleme zu reagieren und die nationalstaatlichen Asylstandards und -verfahren im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zu harmonisieren. Diese Harmonisierung betraf Aspekte wie die Definition von Flüchtlingen („Qualifikationsrichtlinie“, 2011/95 EU) und die Aufnahme und Behandlung von Asylwerbern („Aufnahmerichtlinie“ 2013/33 EU). Es ist jedoch zweifelhaft, dass die EU die selbst gesteckten Ziele eines gemeinsamen Asylsystems erreicht hat. Die Verhandlungen waren langwierig und umstritten. Die EU-Asylgesetze beinhalten zum Teil vage Formulierungen, die unterschiedliche Interessenslagen widerspiegeln (Ripoll Servent/Trauner, 2014). Europäische NGOs, die sich in Flüchtlings-sachen engagieren, glauben, dass gemeinsame EU-Asylstandards und -verfahren im Moment noch ein „theoretisches Konzept“ sind (Aida, 2013: 8).



Eine umfassende Reform der EU-Asylpolitik

In jedem der drei dargelegten Problembereiche gibt es Möglichkeiten für Verbesserungen. Eine Reform der EU-Asylpolitik sollte die dreifache Zielsetzung „mehr Schutz“, „mehr Solidarität“ und „mehr Fairness“ verfolgen.

Mehr Schutz

Nach den Tragödien im Mittelmeer sollte der Fokus auf mehr Schutz für Bootsflüchtlinge liegen. Die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs der EU von April 2015 sind ein Anfang – aber sie sind unzureichend. Es ist zu wenig, nur das Budget der Triton-Operation aufzustocken. Wenn man mehr Menschen retten will, muss auch der Operationsradius dieser Mission erweitert werden. Nur so können Flüchtlinge, die sich außerhalb der Küstennähe Italiens in Seenot befinden, gerettet werden.

Die Staats- und Regierungschefs der EU haben den Kampf gegen das Schlepperunwesen stark hervorgehoben. Der Kampf gegen Menschenhandel ist eine berechtigte Sorge, aber Schmugglerbekämpfung muss Hand in Hand mit mehr Flüchtlingsschutz gehen. Europol hat beispielsweise schon bisher versucht, in Zusammenarbeit mit Polizisten von EU- und Nachbarstaaten Schmuggler aufzuspüren, indem es ihre Satellitentelefonate gezielt verfolgt (Brady, 2014). Der Diskurs der EU-SpitzenpolitikerInnen verschleiert zudem die Tatsache, dass es für Flüchtlinge de facto unmöglich geworden ist, auf legalem Weg in die EU zu kommen. Viele Flüchtlinge sehen sich daher dazu gezwungen, auf die Hilfe von Schleppern zurückzugreifen. Neue Möglichkeiten für humanitäre Visa bzw. für Asylanträge in Botschaften im Ausland könnten in diesem Zusammenhang eine gewisse Linderung des Flüchtlingsdrucks bewirken.

Auch könnte die EU mehr Schutzsuchende von Ländern, die unter ihren Flüchtlingszahlen zusammenzubrechen drohen (wie etwa Jordanien mit über 1 Million syrischen Flüchtlingen), direkt in die

EU bringen. Der Europäische Rat hat sich hier nicht ambitioniert gezeigt – in einem „freiwilligem Pilotprojekt“ soll eine noch nicht spezifizierte Zahl von Resettlement-Plätzen geschaffen werden.¹ Die Beseitigung der Gründe für Flucht – etwa Menschenrechtsverletzungen und regionale Instabilität – sollte ganz generell ein viel stärkerer Schwerpunkt der EU-Außenpolitik sein.

Mehr Solidarität und mehr Fairness

Die EU muss auch die Dynamik der gegenseitigen Schuldzuweisungen durchbrechen und zu mehr europäischer Solidarität finden. Ein neuer europäischer Verteilungsschlüssel oder ein Quotensystem, wie auch von der österreichischen Innenministerin propagiert (vgl. Die Presse, 2014), könnte eine Lösung sein. Ein Ende des schlecht funktionierenden Dublin-Systems würde mehr Fairness gegenüber Asylsuchenden mit sich bringen.

Eine Reform des EU-Asylsystems bedingt mehr, nicht weniger Europa. Die EU-Mitgliedstaaten sind durch das Schengener-Projekt eines grenzfreien Binnenraums und der europäischen Integration zu sehr miteinander verbunden und voneinander abhängig, als dass eine Renationalisierung der europäischen Asylpolitik politisch möglich wäre. Die EU-Innenminister sollten ihre oft eng verstandenen nationalstaatlichen Interessen zurückstellen und den EU-Behörden und Institutionen eine stärkere Rolle einräumen. Das flüchtlingspolitische „Schwarze-Peter-Spiel“ (im Sinne von erzwungener Vorverlagerung der Verantwortung für Asylsuchende zu den EU-Außenstaaten vs. deren Nicht-Einhaltung des Dublin-Regelwerks), das die derzeitige europäische Asylpolitik kennzeichnet, muss ein Ende nehmen. Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen sollte aufgewertet werden und könnte gemeinsame europäische Asylverfahren organisieren.

1) In einem Entwurf des Abschlussdokuments des Europäischen Rats fand sich die Zahl von 5.000 Plätzen. Im endgültigen Dokument wurde diese Zahl jedoch herausgestrichen.



Eine Möglichkeit ist, dass EU-geführte Erstaufnahmezentren entlang der europäischen Außengrenze installiert werden. Die Verteilung der Flüchtlinge würde dann nicht mehr nach dem bestehenden Prinzip (erster EU-Mitgliedstaat trägt im Prinzip die Verantwortung), sondern nach einem noch auszuhandelnden Schlüssel stattfinden. Dieser könnte Faktoren wie die Anzahl der schon im Land befindlichen Flüchtlinge, Bevölkerungsgröße und nationalen Wohlstand berücksichtigen.

All diese Maßnahmen bieten keinen absoluten Schutz gegen Flüchtlingskatastrophen im Mittelmeer. Aber sie würden verdeutlichen, dass es Europa ein Anliegen ist, ihnen zumindest vorzubeugen. Eine menschlichere und solidarischere Flüchtlingspolitik wird der EU zu mehr Glaubwürdigkeit in Menschenrechtsfragen verhelfen.

Literaturverzeichnis

- Aida, 2013: Not yet there. An NGO Perspektive on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System. Asylum Information Database. Annual Report 2012/2013.
- Brady, H., 2014: Mare Europaeum? Tackling Mediterranean migration. EUISS Brief 25, Paris: European Union Institute for Security Studies.
- ECRE, 2011: Asylum Lottery in the EU in 2010 (based on UNHCR Global Trends data). Brussels. European Council on Refugees and Exiles.
- EUObserver, 2014: No immediate EU assistance for Italy on boat people. euobserver.com, 9 July 2014.
- Europäischer Rat, 2015: Ausführungen von Präsident Donald Tusk im Anschluss an die außerordentliche Tagung des Europäischen Rates zum Migrationsdruck im Mittelmeerraum. Brussels. Erklärung 207/15.
- Eurostat, 2015: The number of asylum applicants in the EU jumped to more than 625.000 in 2014. Luxembourg. News Release 53/2015: 20 March 2015.
- Die Presse (2014) ›Mikl-Leitner: Wiedereinführung von Grenzkontrollen denkbar‹. DiePresse.com, 8 September 2014.
- Ripoll Servent, A./F. Trauner, 2014: Do supranational institutions make a difference? EU asylum law before and after communitarisation. In: Journal of European Public Policy, 21 (8), 1142-1162.
- Trauner, F./A. Ripoll Servent (ed.), 2015: Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: how EU Institutions matter. London: Routledge.
- UNHCR, 2012: Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011. Geneva. Briefing Note: 31 January 2012.



Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik

Über den Autor

Dr. Florian Trauner ist Politologe am Institut für europäische Integrationsforschung der Universität Wien. Er ist auch Gastprofessor am College of Europe (Natolin Campus), wo er zum Thema der EU Asyl- und Migrationspolitik lehrt. Die jüngste Veröffentlichung ist „Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: how EU institutions matter“ (Routledge 2015, mit Ariadna Ripoll Servent).

Kontakt: florian.trauner@univie.ac.at

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Schlagworte

Europäische Union; Asylpolitik; Bootsflüchtlinge; Menschenrechte;

Zitation

Trauner, F. (2015). *Reagiert die EU adäquat auf die Flüchtlingstragödien im Mittelmeer? Ein Reformvorschlag für die europäische Asylpolitik*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 16'2015

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>