
Die Handlungslogik der Europäischen Union in der Asyl- und Flüchtlingspolitik

Vortrag von Dr. Natascha Zaun, London School of Economics (LSE)

05. Okt. 2017, Schader-Forum, Darmstadt

Bericht: David Meier-Arendt und Natascha Riegger M.A.



Der Vortrag von Natascha Zaun stellt die Ergebnisse ihrer Dissertation zu dem Thema Asyl-Harmonisierung, sowie die Ergebnisse des Refugee Center zur Flüchtlingsverteilung innerhalb der Europäischen Union vor. Natascha Zauns Beitrag fand im Rahmen der Fachtagung „Innovation und Legitimation in der aktuellen Migrationspolitik“ statt, zu der die Schader-Stiftung am 5. und 6. Oktober 2017 in Kooperation mit dem Hessischen Ministerium für Soziales und Integration, der Heinrich Böll Stiftung Hessen, dem Arbeitskreis Migrationspolitik der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW), der Fachgruppe Politik Sozialer Arbeit der Deutschen Gesellschaft für Soziale Arbeit (DGSA), der Fachhochschule Kiel und der Evangelischen Hochschule Freiburg eingeladen hat. Die Panel Tagung zielte darauf ab, die Erfahrungen der migrationspolitischen Akteure mit politikwissenschaftlichen und transdisziplinären Perspektiven der Wissenschaft der Sozialen Arbeit in den Austausch zu bringen.

Flüchtlingskrise oder systemische Krise?

Ausgangspunkt ist die Analyse der EU Flüchtlingspolitik in den Jahren 2015 bis 2016. Demnach gibt es wenig Asyl-Harmonisierung, gerade mit Blick auf Grenzstaaten wie Griechenland und Italien. Ein Grund für die fehlende Harmonisierung von europäischem Asylrecht stellen die getroffenen Vereinbarungen des Abkommens von Dublin dar. Dieses schiebt die gesamte Verantwortung der Erstaufnahme auf die Grenzstaaten ab, was wiederum zu einer Überlastung der institutionellen Kapazitäten dieser Staaten führt. Als Konsequenz werden Flüchtlinge oft direkt von den Grenzstaaten weitergeleitet, ohne dass sie registriert wurden. Die daraus entstandene Debatte um einen dauerhaften Verteilungsschlüssel, welcher die Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche der einzelnen Staaten klar und fair definiert, blieb ergebnislos. Stattdessen wird nun von einer „flexiblen Solidarität“ gesprochen, wodurch die genaue Implementierung der Verteilung von Geflüchteten weiterhin unklar bleibt. Die Konsequenz aus dieser unklaren Lage war, dass viele Länder selbst ihre Grenzen geschlossen haben, um Geflüchteten den Zugang zu erschweren.

Diese Symptome sprechen dafür, dass es sich bei der so genannten EU „Flüchtlingskrise“ eben nicht um eine Flüchtlingskrise handelt, sondern, dass hier eine systemische *Krise* der EU zu beobachten ist. Diese systemische Krise trat durch die zunehmende Zahl von Menschen auf der Flucht nach Europa vielleicht deutlicher hervor, doch bestand sie in ihren Grundzügen bereits vorher.

Was sind die Gründe für diese schwache EU Flüchtlingspolitik?

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass alle Staaten den Flüchtlingsschutz begrüßen, denn dieser gewährleistet Rechtssicherheit für das Aufnahmeverfahren von Geflüchteten. Der Flüchtlingsschutz ist jedoch ein Kollektivgut. Entsprechend profitiert jeder Staat in der Praxis von diesem Gut, selbst wenn er nicht aktiv zum Erhalt des Kollektivguts beiträgt. Es gibt demnach kaum Anreize für einen Staat, mehr Menschen auf der Flucht aufzunehmen als unbedingt nötig. Dieser Umstand hat dazu geführt, dass Staaten versuchen eine Abschreckungspolitik zu verfolgen beziehungsweise Flüchtlinge an andere Länder umzuleiten. Durch diese Abschreckungspolitik kam es unter den Staaten wiederum zu einer stetigen Verschärfung dieser Politiken, einem „race to the bottom“: Nur wer die härtesten Abschreckungsmaßnahmen hat, kann die vermeintlichen Flüchtlingsströme effektiv umlenken.

Eine weitere Ursache dieser Alleingänge ist, dass nach dem Schengen Regime die Staaten – gerade jene in Zentral-Europa – ihre Grenzen nicht mehr effektiv schützen konnten. Der Grenzschutz wurde den EU Staaten an der Grenze der europäischen Union überlassen. Staaten wie Griechenland und Italien zeichnen sich allerdings durch sehr poröse Grenzen aus. Das Dublin-Abkommen sollte regeln, dass die Grenzstaaten die Verantwortung für ihre porösen Grenzen selber tragen müssen.

Probleme der Politik-Harmonisierung?

Die Grundidee der Harmonisierung des europäischen Asylrechts besteht darin, eine transparente und faire Verteilung von Geflüchteten zu gewährleisten. Gegenwärtig kommt es allerdings nicht zu einer Politik-Harmonisierung, sondern zu einem regulativen Wettbewerb: Staaten mit regulativen Politiken versuchen die Standards zu heben, während Staaten mit restriktiven Politiken versuchen die Stan-

dards niedrig zu halten. Bei dieser Betrachtungsweise ist darauf zu achten, dass sich diesen beiden Kategorien immer auf einzelne staatliche Handlungen und nie auf einen ganzen Staat als solchen beziehen. Vielmehr praktizieren die verschiedenen Staaten teils restriktive, teils liberale Politiken. Dabei ist zu beobachten, dass häufig die liberal ausgerichteten Verordnungen formal durchgesetzt werden können, die dann allerdings unter einem starken Implementierungsdefizit in der Praxis leiden.

Stark- und Schwachregulierer

Um die Verhandlungsstrategien der Staaten besser verstehen zu können, lassen sich diese in Starkregulierer und Schwachregulierer aufteilen. Die Starkregulierer zeichnen sich dabei durch eine effizient und effektiv arbeitende Verwaltung aus, die, sofern diese Staaten in der Vergangenheit viele Flüchtlinge aufgenommen haben, Expertise im Umgang mit Geflüchteten bilden können. Diese Expertise erleichtert es den Starkregulierern sich in Verhandlungen um die Standards des Flüchtlingsschutzes, gegenüber den Schwachregulierern mit weniger effizient arbeitenden Verwaltungen, durchzusetzen. Des Weiteren gibt es auch Staaten wie Finnland und Luxemburg, die zwar ausreichend institutionelle Kapazitäten aufweisen um eine Expertise zu bilden, aber nur eine geringe Ausdifferenzierung des Asylgesetzes entwickeln, da ihnen wenige Geflüchtete zugewiesen werden. Bei Ländern wie Italien und Portugal ist dies schwieriger. In der Regel haben diese Länder schwache administrative Kapazitäten. Wenn dazu noch die Erfahrungen mit Geflüchteten sehr gering sind, so arbeitet die Verwaltung dieser Staaten in der Regel ineffektiv. Zudem gibt es für diese Staaten – aus der Logik des Kollektivgutes heraus – auch keinen Anreiz die Verwaltungsabläufe zu optimieren. Weiterhin verhindert die geringe institutionelle Kapazität eine Entwicklung der notwendigen Expertise.

Schlussbetrachtung

Die EU-Staaten sind grundsätzlich wenig um eine Harmonisierung ihrer Politiken bemüht. Ein Grund dafür liegt darin liegen, dass in vielen Verhandlungen nur der kleinste gemeinsame Nenner der Starkregulierer durchgesetzt wurde und eine Verhandlung mit allen EU-Staaten auf Augenhöhe ausblieb. Eine gemeinsame europäische Asylpolitik gab es daher von Anfang an nicht. Ein weiterer Grund ist die Pfadabhängigkeit, welche das Abkommen von Dublin nach sich zieht. Staaten wollen, um dem Verteilungsschlüssel zu entgehen, keine dauerhaften Verpflichtungen Geflüchteten gegenüber eingehen, für die sie nicht bereits verantwortlich sind. So kommt es zu einer Lock-in-Situation“ im Bereich des Responsibility-sharings. Staaten, die schon viele Flüchtlinge aufnehmen - wie Deutschland, Österreich oder Schweden- setzen sich sehr stark für einen Verteilungsschlüssel ein, da dies bedeuten würde, dass diese Staaten weniger Flüchtlinge aufnehmen müssten. Staaten, die wenige Flüchtlinge aufnehmen (Nichtaufnahmestaaten) können diejenigen Staaten zu unterstützen, welche viele Geflüchtete aufgenommen haben (Vielaufnahmestaaten) indem sie für den Verteilungsschlüssel stimmen. Die Nichtaufnahmestaaten können jedoch auch gegen den Verteilungsschlüssel stimmen, um die Aufnahme weiterer Flüchtlinge zu verhindern, was den Vielaufnahmestaaten schadet. Dabei können die Nichtaufnahmestaaten, die in der Mehrheit sind, ihre Politiken besser gegen die der Vielaufnahmestaaten durchsetzen. In dieser Situation werden oft Abmachungen getroffen, welche nichts mit der Thematik der Asyl- und Flüchtlingspolitik zu tun haben. So werden beispielsweise einzelnen Nichtaufnahmestaaten Unterstützung in der Agrarpolitik zugesagt, wenn diese dann die Aufnahmestaaten bei der Abstimmung des Verteilungsschlüssels unterstützen.

Die Asyl-Harmonisierung scheitert also an den unterschiedlichen Grundbedingungen und an den unterschiedlichen Kapazitäten, da die Starkregulierer den Schwachregulierern ihre Politiken bezüglich allgemeiner Vereinbarungen aufzwingen, während sich letztere dann gegen den Verteilungsschlüssel wehrebei der konkreten Umsetzung wehren. Der Austausch von Expertise, unter Berücksichtigung unterschiedlicher Kapazitäten, scheint die einzige Möglichkeit zu sein einen höheren Harmonisierungsgrad in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU zu erreichen.

Dr. Natascha Zaun, ist Assistant Professor für Migrationsforschung an European Institut der London School of Economics. Sie promovierte in den Politikwissenschaften an der Universität Bremen und war Fellow im Refugee Studie Centre an der Universität Oxford. Zuvor war Natascha Zaun wissenschaftliche Mitarbeiterin der Universität Mainz und lehrte und forschte dort im Bereich internationale Beziehungen.