

DIE KRISE DER EUROPÄISCHEN FLÜCHTLINGSPOLITIK ALS CHANCE FÜR UMFASSENDE REFORMEN

Manfred Nowak, Antonia Walter

EINLEITUNG – URSACHEN DER FLUCHTBEWEGUNG

Im vergangenen Jahr hat der Zustrom an Flüchtlingen den Zusammenhalt Europas nachhaltig erschüttert, europäische Solidarität und gemeinsame Werte auf die Probe gestellt und eine Vielzahl an Mängeln im europäischen Asylrecht aufgezeigt. Seitdem sind verschiedene Lösungsansätze erprobt worden: nationale Alleingänge wie auch Lösungsversuche auf europäischer Ebene, nach außen hin etwa durch den EU-Türkei-Pakt, im Inneren durch Reformvorschläge zum überarbeitungsbedürftigen europäischen Asylsystem (Europäische Kommission 2016a). Tatsächlich in den Griff bekommen hat man die Situation jedoch noch lange nicht – der besorgte Blick europäischer Regierungen richtet sich daher weiterhin Richtung Türkei und Libyen.

Massenbewegungen von Flüchtlingen stellen kein primär europäisches Problem dar, es handelt sich um ein globales Phänomen – weltweit waren im vergangenen Jahr mehr als 65 Millionen Menschen auf der Flucht, die höchste Zahl an Vertriebenen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs (UNHCR 2015: 2). Nur ein Bruchteil davon schaffte es nach Europa, die meisten Flüchtlinge sind Binnenflüchtlinge oder finden nach wie vor in den unmittelbaren Nachbarländern Unterschlupf: so beherbergt die Türkei derzeit 2,7 Millionen Syrer, der Libanon 1 Million (zudem aber noch 500.000 Palästinenser) und Jordanien 655.000. Im Vergleich dazu scheinen die 90.000 Asylanträge, welche im Jahr 2015 in Österreich gestellt wurden, verschwindend gering. Die Hauptursachen sind so zahlreich wie komplex und interdependent: Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise ist dabei nur einer von vielen Faktoren. In engem Zusammenhang damit steht die stetig wachsende ökonomische Ungleichheit. Diese führt zu einer immer tieferen Spaltung sowohl der Gesellschaften innerhalb eines Staates, als auch zwischen den wohlhabenderen Staaten des Nordens und ärmeren Staaten des globalen Südens. In manchen Ländern bedeutet diese steigende soziale Ungerechtigkeit und finanzielle Kluft, dass für Personen

am unteren Ende der Einkommenspyramide auch der Zugang zum Notwendigsten – zu Wasser, zu Nahrung, zu persönlicher Sicherheit – immer schwieriger wird (siehe dazu im Detail Nowak 2015: 98ff). Eine weitere Ursache stellt die hohe Anzahl an sogenannten Fragilen (oder Failed) Staaten dar – 16 Staaten erreichen derzeit über 100 % im Fragile States Index,¹ darunter zahlreiche klassische Herkunftsländer der Flüchtlinge, wie Somalia, Südsudan, Sudan, Afghanistan, Syrien und Irak. Südsudan, Somalia, die Zentralafrikanische Republik (ZAR) und der Sudan erreichen dabei sogar über 110 % und fallen damit in die „Very High Alert“-Kategorie. Die Anzahl von Fragilen Staaten mit über 100 % ist seit erstmaligem Erscheinen des Indexes 2005 kontinuierlich gestiegen² und hält seit 2013 bei dem aktuellen Höchstwert. Das Phänomen von Fragilen Staaten steht in engem Konnex zur Globalisierung im Zeichen einer neoliberalen Wirtschaftspolitik, die durch Deregulierung, Privatisierung und eine weitgehende Zurückdrängung der Rolle des Staates geprägt ist. Wo staatliche Strukturen durch Sozialabbau und „Strukturanpassungsprogramme“ der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) nachhaltig geschwächt werden, übernehmen nicht-staatliche Akteure das Sagen: Transnationale Konzerne und globale Finanzmärkte, private Militär- und Sicherheitsfirmen, aber auch Rebellen, global agierende Kriminelle und Terroristen. Gewalt und bewaffnete Konflikte sind Ursache und Folge von Fragilen Staaten zugleich. Zusätzlich zu anhaltenden Krisen, etwa in Afghanistan, Pakistan, Libyen, der Demokratischen Republik Kongo (DRC) und Somalia, sind in den letzten Jahren bewaffnete Konflikte in Syrien, der Ukraine, im Jemen, der ZAR, Südsudan, Niger, Djibouti, Ägypten und dem Irak neu ausgebrochen (UNHCR 2014: 5; Institute for Economic and Peace 2015: 16). All diese vielfältigen Faktoren führen nicht nur zu schwerwiegenden Verletzungen von Menschenrechten (seien es wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte durch Armut, Ungleichheit und Wirtschaftskrise oder zusätzlich dazu bürgerliche und politische Rechte in bewaffneten Konflikten und Fragilen Staaten), sondern lassen den betroffenen Personen als einzige Perspektive die Flucht.

Zwar wurde in der Politik bereits häufiger betont, dass der Fluchtbewegung eine „Ursachenbekämpfung“ entgegengesetzt sei.³ Damit ist üblicherweise jedoch lediglich ein verstärkter Einsatz gegen den islamistischen Terror gemeint. Dies wäre jedoch unseres Erachtens nur ein Tropfen auf den heißen Stein – vielmehr bräuchte es eine umfassende Änderung des Weltwirtschaftssystems, einen Schwenk weg vom derzeit alles dominierenden Neoliberalismus hin zu mehr sozialer Gerechtigkeit. Nur so könnte auch das Aufkeimen neuer Konflikte verhindert und dem Terrorismus der Nährboden nachhaltig genommen werden.

NOTWENDIGKEIT EINER LÖSUNG AUF EUROPÄISCHER EBENE

Solange sich nicht viel grundlegendere Dinge ändern, werden wir uns wohl daran gewöhnen müssen, dass das Jahr 2015 kein Ausnahmejahr darstellt. Denn derzeit gibt es kaum Anzeichen, dass sich die Situation in den Krisengebieten Afrikas und des Nahen Ostens entspannt. Die Europäische Union sollte daher neben verstärkten Anstrengungen zur Bekämpfung der Fluchtursachen in den Herkunftsländern auch kurz- bis mittelfristig eine europäische Asyl- und Migrationspolitik schaffen, die über reines Krisenmanagement hinausgeht. Ein neues, überarbeitetes Asylrecht sollte die im letzten Jahr mehr denn je ans Licht getretenen Schwachstellen des bisherigen Systems beheben und statt kurzfristigen nationalen Alleingängen das Problem auf europäischer Ebene anpacken. Hier ist der deutschen Kanzlerin Angela Merkel zuzustimmen, die erst kürzlich anlässlich der Gedenkfeier zum 100-Jahr-Jubiläum der Schlacht von Verdun betont hat, gerade in Krisensituationen brauche es mehr, und nicht weniger Europa. Denn gerade gemeinsame Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ließen sich nur gemeinsam bewältigen.⁴ Die Asylpolitik stellt derzeit wohl eine der größten Herausforderungen an die Europäische Union dar, und nur eine europäische Lösung kann hier wirklich nachhaltig für eine faire Verteilung und Kostentragung aus Sicht europäischer Staaten sowie eine menschenwürdige Behandlung der betroffenen Personen sorgen.

BISHERIGE ENTWICKLUNG

Bereits 1986 hatte die Einheitliche Europäische Akte einen europäischen Binnenmarkt ohne Personenkontrollen

vorgesehen.⁵ Der Vertrag von Maastricht hatte daraufhin die Asylpolitik, Kontrolle der Außengrenzen und Immigrationspolitik zum „Gemeinsamen Interesse“ erklärt.⁶ Der Vertrag von Amsterdam vom 01.05.1999 ging nun dezidiert einen Schritt weiter. Spätestens jetzt war es das erklärte Ziel Europas, weg von einer bloßen Wirtschaftsunion einen gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen.⁷ Es war bloß eine logische Konsequenz, dass nun auch gemeinschaftlich geregelt werden musste, wer Zutritt zu einem solchen gemeinsamen Raum der Freiheit haben durfte. Asylpolitik wurde damit in die „1. Säule“ der Europäischen Union (EU) überführt und wurde zur Gemeinschaftskompetenz, d.h. die Mitgliedstaaten traten große Teile ihrer Kompetenzen an die Europäische Union ab und durften keine völkerrechtlichen Übereinkommen abseits der EU mehr schließen, wenn diese Asyl und Einwanderung betrafen. Der Amsterdamer Vertrag sah zudem eine Reihe von Mindeststandards vor, die durch Richtlinien und Verordnungen auf europäischer Ebene eingeführt werden sollten.

Damit war die „erste Phase“ des europäischen Asylrechts eingeläutet. Das „Programm von Tampere“ und sein Nachfolger, das „Haager Programm“ haben diesen Anforderungen auch größtenteils entsprochen und führten Richtlinien ein, welche Mindestnormen für die Aufnahmebedingungen von AsylwerberInnen, für die Verfahren zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, für den Status und die Rechte von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten festsetzen. Eine weitere Richtlinie regelt den Umgang der Union mit dem Massenzustrom von Flüchtlingen insofern als in solchen Fällen die individuelle Prüfung von Asylansuchen durch die Aufnahme von Kontingenten (wie z.B. im Fall der bosnischen Flüchtlinge in den frühen 1990er-Jahren) ersetzt wird. Trotz der akuten Krise des letzten Jahres ist diese Möglichkeit wegen mangelnden politischen Willens bisher jedoch nicht aktiviert worden. Zudem legte die Dublin II-Verordnung die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Durchführung von Asylverfahren fest, wobei vor allem jene Staaten an den EU-Außengrenzen, wo Flüchtlinge zuerst das Territorium der EU betreten (also derzeit vor allem Griechenland und Italien) verpflichtet werden, die Asylverfahren durchzuführen und die Asylsuchenden zu beherbergen. Falls die Flüchtlinge jedoch auf eigene Faust weiterreisen (etwa weil sie in anderen Ländern die Sprache besser verstehen, Freunde haben und eine größere Chance sehen, sich dort leichter integrieren zu können), dann können sie von diesen Staaten wieder an die Ersteinreisländer zurückgeschickt werden. Um diese „Dublin-Verfahren“ zu

erleichtern, wurde mit der EURODAC-Verordnung eine gemeinsame Datenbank mit den Fingerabdrücken aller Flüchtlinge geschaffen. Wenn also jemand in Österreich um Asyl ansucht, wird in einem ersten Schritt nur mehr mit Hilfe der EURODAC-Datenbank geprüft, ob diese Person bereits in einem anderen EU-Staat registriert wurde. Falls dies der Fall ist, wird die Person gar nicht mehr über die eigentlichen Fluchtgründe oder eventuelle Traumatisierungen befragt, sondern so schnell als möglich in das Ersteinreiseland zurückgeschoben.

Im Rahmen einer „zweiten Phase“ des europäischen Asylrechts sollten diese Mindestnormen dann zu einem verbindlichen und einheitlichen „Gemeinsamen Asylsystem“ ausgebaut werden. Damit sollten unionsweit höhere einheitliche Schutzstandards und ein gleiches Schutzniveau sowie eine faire Verteilung der Flüchtlinge auf alle Mitgliedstaaten erreicht werden (Europäische Kommission 2007: 3). Ein weiterer Schritt war das Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta 2009, die auch ein klares Bekenntnis zu den Menschenrechten von Flüchtlingen darstellt. Die Charta sieht sowohl ein Recht auf Asyl⁸ als auch ein ausdrückliches Refoulement-Verbot⁹ und ein Verbot der Kollektivausweisung¹⁰ vor. In den Jahren 2011 bis 2013 ergingen denn auch – nicht ideale, aber zumindest verbesserte – Versionen der Dublin-Verordnung zur Festlegung der Zuständigkeit („Dublin III“) sowie der Richtlinien im Bereich Asylverfahren, Aufnahmebedingungen und Flüchtlingsstatus.

Zudem wurden europäische Agenturen im Bereich Grenzschutz (Frontex) und Asyl (EASO – European Asylum Support Office) geschaffen. Frontex hatte sich aus dem Vorläufer „External Border Practitioners Common Unit“ entwickelt und soll die Mitgliedstaaten in gemeinsamen Aktionen beim Schutz der Außengrenzen der Union unterstützen, Beamte ausbilden, Informationssysteme zur Situation an den Außengrenzen betreiben, Mitgliedstaaten, die einen akut erhöhten Bedarf an Beamten haben, unterstützen, aber auch Rückführungsoperationen durchführen.¹¹ Eine der bekanntesten Operationen der Grenzschutzagentur stellt die Aktion „Triton“ im italienischen Mittelmeer dar, die auf menschenrechtlich bedenkliche Weise die italienische „Mare Nostrum“-Operation ersetzt hat und erst im vergangenen Jahr nach verheerenden Schiffsunglücken mit einem größeren Aktionsradius und Budget ausgestattet wurde. Im Asylbereich ist seit dem Jahr 2010 das Europäische Asylunterstützungsbüro EASO tätig. Die Tätigkeit von EASO ist bisher ebenso wie jene von Frontex eher von unterstützender Natur.

So veranstaltet EASO Schulungen und Trainings, gibt Guidelines zu spezifischen Situationen im Asylverfahren, Herkunftsländern u.Ä. heraus¹², hilft bei der Umsiedlung von Flüchtlingen innerhalb der EU und bietet eine Plattform für den Austausch von Herkunftsländinformationen durch die Mitgliedstaaten. Die wohl wichtigste Kompetenz des Asylunterstützungsbüros ist aber die Hilfe für Mitgliedstaaten unter Druck. Wird dem Unterstützungsbüro eine Drucksituation in einem Mitgliedstaat bekannt, so kann es ExpertInnen, welche von anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, in die betroffenen Mitgliedstaat entsenden und dort zusätzliche AsylexpertInnen ausbilden, die Datenverarbeitung in dem betroffenen Mitgliedstaat verbessern sowie vorhandene Strukturen optimieren. Über konkrete Asylanträge dürfen die von EASO vermittelten ExpertInnen jedoch nicht entscheiden.

All die oben beschriebenen Schritte haben zu einer kontinuierlichen Weiterentwicklung und immer größeren Homogenisierung des europäischen Asylrechts beigetragen – wenn auch nicht immer mit der dafür vorgesehenen Geschwindigkeit und Effizienz. Der letzte große Schritt zu einem wirklichen gemeinsamen Asylsystem ist jedoch bisher ebenso ausgeblieben wie koordinierte Maßnahmen einer flüchtlingsfreundlichen Außenpolitik.

WOHIN GEHT DIE REISE? VERSUCHE UND VORSCHLÄGE VON OFFIZIELLER SEITE

Abgesehen von den nationalen Alleingängen der Mitgliedstaaten, welche hier nicht Gegenstand weiterer Erörterungen sein sollen, hat auch die EU einige Versuche gestartet, die Flüchtlingsbewegungen zu steuern und entsprechende organisatorische und rechtliche Maßnahmen zu treffen.

So sah die Kommission bereits in ihrer European Agenda on Migration im Mai 2015 (Europäische Kommission 2015a) Hotspots auf italienischen und griechischen Inseln vor. Hier sollten Flüchtlinge vorab registriert und dann mittels Umsiedlung (Relocation) in andere EU-Staaten gebracht werden. Ziel dieser Maßnahmen war es, die Asylsysteme Italiens und Griechenlands zu entlasten. Internationale Organisationen wie UNHCR unterstützten die Hotspots zwar anfangs, die Gestaltung der Hotspots als Anhaltezentren und zunehmend gefängnisähnlichen Zustände brachten UNHCR und andere

Hilfsorganisationen jedoch dazu, sich von den Hotspots zurückzuziehen (Fleming 2016). Generell hat sich die Umsiedlung von den Hotspots in andere Mitgliedstaaten als schwer administrierbar erwiesen, da die Bearbeitung der Fälle nur langsam voranschreitet und der so entstehende Rückstau die betroffenen Länder noch zusätzlich belastet (ESI 2016).

Auch der im März 2016 mit der Türkei geschlossene Flüchtlingsdeal wurde von Menschenrechtsorganisationen scharf kritisiert. Die Vereinbarung sah im Wesentlichen vor, dass die Türkei illegale Ausreisen nach Europa verhindern und sämtliche in Griechenland aufgegriffenen Bootsflüchtlinge umgehend zurücknehmen würde. Im Gegenzug sollten für alle aus Griechenland in die Türkei zurückgeschickten Menschen ebenso viele syrische Flüchtlinge direkt aus der Türkei aufgenommen werden, die die Türkei zur Bestreitung der Kosten eine Summe von 6 Mrd € erhalten, Visabefreiungen für türkische Staatsbürger vorgesehen und die Gespräche bezüglich der Aufnahme der Türkei in die EU beschleunigt werden. Zwar war für in Griechenland angekommene Flüchtlinge, die in die Türkei zurückgeschickt werden sollten, die Möglichkeit eines persönlichen Gesprächs vorgesehen, in welchem diese darlegen konnten, dass für sie auch in der Türkei die Gefahr der Verfolgung bestand. Aber der Mangel einer internationalen Verpflichtung der Türkei zum Schutz nichteuropäischer Flüchtlinge¹³ löste schwerwiegende Bedenken aus. Zwar existiert ein nationales Gesetz zum Schutz von Flüchtlingen, die Anwendung ist jedoch auf syrische Flüchtlinge beschränkt,¹⁴ und die Türkei hat bereits mehrfach öffentlich klargemacht, dass sie afghanische und irakische Flüchtlinge in deren Herkunftsländer zurückschickt (Amnesty International 2016). Auch unabhängig von dieser Gefahr eines Ketten-Refoulements¹⁵ ist die Türkei mit ihren autoritären Tendenzen und zahlreichen Menschenrechtsverletzungen schwerlich als „sicherer Drittstaat“ einzustufen.

Dennoch plant die Europäische Kommission bereits ähnliche Deals mit Ländern in Afrika und dem Nahen Osten wie Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Äthiopien, Jordanien oder dem Libanon (Europäische Kommission 2016b). Dabei sollen individuelle finanzielle Unterstützung für Herkunfts- und Transitländer, verbesserte Grenzsicherung und Bekämpfung von Schleppern die Flüchtlingsbewegungen aus diesen Ländern nach Europa eindämmen. Die dringend notwendige Bekämpfung von Fluchtursachen an der Wurzel wird mit diesen Maßnahmen aber nicht erreicht.

Bereits im Dezember 2015 wurde seitens der Kommission ein Ausbau der Kompetenzen von Frontex hin zu einem „European Border and Coast Guard“ angedacht (Europäische Kommission 2015b). Die neue Agentur soll mehr Budget, mehr Personal, aber auch mehr Kompetenzen erhalten und zusammen mit den nationalen Grenzschutzbehörden den neuen Grenzschutz bilden. Anders als im Fall der eher unterstützenden Rolle von Frontex soll die Agentur in Krisensituationen auch gegen den Willen des betroffenen Mitgliedstaats eingreifen können.

Im April 2016 hat die Kommission schließlich ihre Vorschläge für ein insgesamt verbessertes und reformiertes Asylsystem vorgelegt (Europäische Kommission 2016a). Ein großer Teil der Vorschläge beschäftigt sich mit dem lange umstrittenen und im vergangenen Jahr de facto außer Kraft gesetzten Dublin-System. Die Kommission zeigt dabei zwei mögliche Wege auf: Einerseits könnte im bestehenden Dublin-System ein „Corrective Fairness“-Mechanismus eingeführt werden, der bei Überlastung eines Mitgliedstaats zu Umsiedelungen von Asylwerbenden in andere Mitgliedstaaten führen soll. Andererseits könnte Dublin völlig umgekrempelt werden und Asylwerbende anhand der Bestimmung von Quoten nach Größe, Vermögen und Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten an diese verteilt werden. Zusätzlich soll das Europäische Asylsystem weiter vereinheitlicht werden. Dazu sollen verbindliche Verordnungen eingesetzt werden, die für alle Mitgliedstaaten gleiche Bedingungen vorsehen. Schließlich soll das Europäische Asylunterstützungsbüro EASO aufgewertet werden: Die Agentur soll etwa die Umsetzung des Asylsystems durch die Mitgliedstaaten überwachen und den Verteilungsmechanismus in einem reformierten Dublin-System steuern. In Notsituationen, so legt der Wortlaut der Vorschläge nahe, könnten ExpertInnen der Agentur nationale Behörden auch bei Einzelfallentscheidungen unterstützen. Weiter soll die Institution des Resettlement intensiviert werden – wobei sich die Kommission vor allem auf den EU-Türkei-Deal bezieht – sowie zusätzlich ein „Humanitäres Aufnahmesystem“ entwickelt werden, welches die Aufnahme syrischer Flüchtlinge direkt aus der Türkei vorsieht. Mitgliedstaaten können sich freiwillig zu dem System bekennen und selbstbestimmte Quoten aufnehmen. Zudem sollen die für Studierende und Angehörige der Wissenschaft geschaffenen Aufenthaltsmöglichkeiten auch Flüchtlingen offen stehen. Schließlich soll auch die Möglichkeit des Private Sponsorship geschaffen werden – also Privaten die Möglichkeit gegeben werden, Flüchtlinge zu finanzieren.

AUSBLICK

Das europäische Asylsystem steckt in einer tiefen Krise. Der im letzten Jahr erfolgte Zustrom an Menschen hat eindrucksvoll aufgezeigt, wie schlecht Europa auf eine solche Situation vorbereitet ist und wie unzureichend das derzeit vorhandene gesetzliche Regelwerk reagieren kann. Zahlreiche Vorschläge auf nationaler wie europäischer und internationaler Ebene, die seither ergangen sind, stellten eher Maßnahmen akuter Krisenbewältigung als langfristig funktionierende Lösungen dar. Die Entwürfe der Kommission zur Reformierung des Asylsystems vom April 2016 gehen ein bisschen weiter, werden die Krise der europäischen Flüchtlingspolitik jedoch nicht lösen können. Denn die Krise der europäischen Flüchtlingspolitik ist nur ein besonders deutlich sichtbares Signal für die Krise der EU in ihrer Gesamtheit, die von massiven Tendenzen der Renationalisierung betroffen ist, deren vorläufiger Höhepunkt das britische BREXIT-Votum darstellt. Wenn die EU nicht wirklich bereit ist, diese Alarmsignale ernst zu nehmen, könnte das größte europäische Friedensprojekt nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in seinen Grundfesten gefährdet sein. Es geht daher nicht mehr nur um eine andere, nämlich viel selbstbewusstere und pro-aktivere gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik, sondern auch um eine andere globale Wirtschaftspolitik, bei der die Europäische Union eine Vorreiter-Rolle spielen könnte. Welche Schritte wären erforderlich?

1. Die neoliberale Wirtschaftspolitik sollte wieder durch eine Politik ersetzt werden, in der die Kräfte des freien Marktes stärker durch staatliche und vor allem internationale politische Instanzen geregelt und kontrolliert werden, um die wachsende ökonomische Ungleichheit zu stoppen und durch ein gerechteres Weltwirtschafts- und Weltfinanzsystem zu ersetzen. Dies bedarf nicht notwendig der Schaffung vieler neuer internationaler Instanzen der „global governance“, sondern vor allem einer Änderung der Politik der Mitgliedstaaten in bestehenden Organisationen wie der Weltbank, des IWF oder der WTO. Durch ihr wirtschaftliches Gewicht könnten die Mitgliedstaaten der EU, wenn sie gemeinsam und mit entsprechendem Nachdruck auftreten, einiges bewirken. Schließlich stammt die Idee des sozialen Wohlfahrtsstaates aus Europa und hat mit Mitteln der Wirtschaftspolitik von John Maynard Keynes in der Nachkriegszeit in Europa Wirtschaftswachstum mit Wirtschaftslenkung und sozialer Gerechtigkeit verknüpft. An diese Tradition könnte auch in einer globalen Wirtschaftsordnung angeknüpft werden, und die EU wäre geradezu prädestiniert, diesbezüglich eine internationale Vorreiterrolle zu spielen. Die von Präsident Juncker entwickelte Initiative eines „European Pillar of Social Rights“ wäre ein erster Schritt in dies Richtung.
2. Die Fluchtursachen müssen an der Wurzel bekämpft werden. Die Nachhaltigkeitsziele der „Agenda 2030“, zu denen sich alle Staaten dieser Welt im September 2015 feierlich bekannt haben, stellen eine gute Grundlage für eine neue Entwicklungspolitik dar, sie müssen nur ernst genommen werden. Eine auf diese Ziele gegründete nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit und Bekämpfung der Armut wäre ein wichtiger Schritt, wird aber ohne eine grundlegende Änderung des Weltwirtschafts- und Weltfinanzsystems nicht ausreichen, diese Ziele bis zum Jahr 2030 wirklich zu erreichen.
3. Eine nachhaltige Entwicklung in den ärmsten Staaten bedeutet vor allem, dass schwache und fragile Staaten durch entsprechende Strukturreformen wieder gestärkt werden müssen, um den Menschen dabei wirklich helfen zu können, sich selbst aus der Armut und Abhängigkeit zu befreien. Die progressive Verwirklichung der essenziellen Menschenrechte auf Arbeit, Nahrung, Wasser, Unterkunft, Gesundheit, Bildung, soziale und persönliche Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard kann nicht durch Privatisierung, Deregulierung und blindes Vertrauen in die Kräfte des freien Marktes erreicht werden, sondern nur durch entsprechend robuste, demokratisch legitimierte und rechtsstaatlich fundierte staatliche Strukturen.
4. Darüber hinaus wäre eine wirksame Bekämpfung von globalem Terrorismus und organisierter Kriminalität dringend geboten, die von Waffen- und Drogenhandel über Geldwäsche und Steuerhinterziehung bis zum Menschen- und Organhandel reicht und fester Bestandteil des globalen Wirtschafts- und Finanzsystems geworden ist. Die Grenzen zwischen „legalen“ Formen der Ausbeutung von Menschen und Ressourcen im Weltmarkt und „legalen“ Formen der Spekulation auf den globalen Finanzmärkten einerseits und „illegalen“ Formen der Kriminalität haben sich in vielen Bereichen der Wirtschaft wie zum Beispiel beim Waffenhandel und der Finanzierung

von „guten“ und „bösen“ Rebellen oder bei privaten Militär- und Sicherheitsfirmen (früher wurden diese schlicht Söldner genannt) völlig verwischt. Auch hier gilt, dass Terrorismus und organisierte Kriminalität nicht mit noch mehr „wars on terror“ und „wars on drugs“ bekämpft werden sollen, sondern nur durch eine umfassende Erforschung ihrer Ursachen und langfristige Lösungen, die bei diesen Ursachen ansetzen. Der von Jean Ziegler genauer beschriebene „Hass auf den Westen“ (Ziegler 2011) ist jedenfalls eine wichtige Erklärung für Terrorismus und bewaffnete Konflikte, deren Ursachen genauer analysiert und ernst genommen werden sollten.

5. Was nun die Europäische Asyl- und Migrationspolitik im engeren Sinn betrifft, so kann den nationalistischen Tendenzen in einzelnen Staaten nur durch eine wirklich gemeinsame, auf den europäischen Werten der Menschenrechte, Demokratie und Solidarität beruhende pro-aktive, gemeinsame europäische Politik wirksam begegnet werden. Jene Staaten, die noch an die Europäische Union als ein gemeinsames europäisches Friedens- und Erfolgsprojekt glauben, sollten gemeinsam einen neuen (und vielleicht viel engeren) „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ schaffen, in dem die Binnengrenzen wirklich abgeschafft und die Außengrenzen daher wirklich gemeinsam, also durch eine gemeinsame europäische Behörde geschützt werden. Dazu gehört auch ein wirklich gemeinsames Asyl- und Migrationsrecht, das nicht mehr von 28 nationalen Behörden administriert wird, deren Ziel im Wesentlichen darin besteht, die Standards immer weiter zu senken, um möglichst wenige Flüchtlinge anzuziehen, sondern von gemeinsamen europäischen Behörden. Dabei sollten jene demografischen Studien berücksichtigt werden, die immer wieder betont haben, dass Europa schon aus rein wirtschaftlichen und egoistischen Gründen mehr Migration braucht, um den Bevölkerungsrückgang auszugleichen und die Pensionen einer zunehmend alternden europäischen Bevölkerung auch in der Zukunft finanzieren zu können. Jene Staaten, die sich an diesem Projekt nicht beteiligen wollen, sollen natürlich auch nicht von den Vorteilen eines gemeinsamen Binnenmarktes ohne Binnengrenzen, also den berühmten „vier Freiheiten“ der EU profitieren.
6. Schließlich sollte die EU viel mehr Programme finanzieren, die den Binnenflüchtlings in den Herkunftsländern und den Flüchtlingen in den Erstaufnahme-

ländern helfen, ein menschenwürdiges Leben aufzubauen. Der Deal mit der Türkei wurde nur deswegen geschlossen, damit uns die Türkei dabei hilft, unsere Grenzen besser dicht zu machen. Es gibt aber auch viele andere Staaten, die als Nachbarländern von fragilen Staaten eine große Zahl von Flüchtlingen beherbergen, die dort unter zum Teil sehr unmenschlichen Bedingungen leben. Beispiele wären Kenia und Äthiopien (für somalische Flüchtlinge), Jordanien und der Libanon (für syrische Flüchtlinge) oder der Iran und Pakistan (für afghanische Flüchtlinge). Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) appelliert immer wieder an die reichen Staaten, durch entsprechende finanzielle Mittel die Not dieser Menschen vor Ort zu lindern und durch ein großzügiges Resettlement-Programm einem Teil dieser Flüchtlinge auch die Möglichkeit zu bieten, ein neues Leben in Europa aufzubauen (Schraven et al. 2015). Damit könnte letztlich auch den Schleppern etwas Wind aus den Segeln genommen werden. Nur wenn bedrohte Menschen möglichst direkt in den Krisenregionen oder in Nachbarländern Zugang zu einem funktionierendem Resettlement haben, werden Fluchtrouten und Schleppergeschäft uninteressant.

-
- 1 Fund For Peace, Fragile States Index, <http://fsi.fundforpeace.org/>
 - 2 2005 lag die Zahl noch bei lediglich 7 Staaten, keiner davon erreichte über 110 %.
 - 3 Siehe etwa <https://www.oevp.at/team/kurz/Fuenf-Ansaetze-zur-Behandlung-der-Fluechtlingskrise-auf-internationaler-Ebene-ppsp>.
 - 4 Merkel und Hollande gedachten der Schlacht von Verdun, in *Der Standard*, 29.05.2016, <http://derstandard.at/2000037836695/Merkel-und-Hollande-gedachten-der-Schlacht-von-Verdun-vor-100>.
 - 5 Art 13 der Einheitlichen Europäischen Akte.
 - 6 Art. K.1 des Vertrags von Maastricht.
 - 7 So der mit dem Vertrag von Amsterdam neu eingeführte zehnte Erwägungsgrund.
 - 8 Art 18 der Europäischen Grundrechtecharta.
 - 9 Das Refoulement-Verbot verbietet es Staaten, Personen in ein Land abzuschieben, wo ihnen Folter oder Gefahr für Leib und Leben droht.
 - 10 Art 19 der Europäischen Grundrechtecharta.
 - 11 Frontex, Mission and Tasks, <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>.
 - 12 Z.B. EASO Practical Guide: Recherche zur Situation von lesbischen, schwulen und bisexuellen Personen (LGB) in ihren Herkunftsländern, <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/DE-Researching-the>

situation-of-LGB.pdf; EASO Practical Guide: Personal Interview, <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-DE.pdf>.

- 13 Die Türkei hat das internationale Grundinstrument des Flüchtlings-schutzes, die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, nur mit der geografischen Beschränkung auf Europa ratifiziert. Es besteht daher keine Verpflichtung der Türkei gegenüber Flüchtlingen, welche nicht aus Europa stammen.
- 14 Regulation on Temporary Protection, 22.10.2014, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf>; vgl. auch UNHCR, Legal Considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept, 23.03.2016.
- 15 Ein Ketten-Refoulement liegt dann vor, wenn Personen in ein Land zurückgeschickt werden, von dem sie wiederum in ein Drittland abgeschoben werden, in denen ihnen Folter oder Gefahr für Leib und Leben droht. In Europa herrscht durch entsprechende Bestimmungen in der Europäischen Grundrechtecharta sowie insbesondere durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ein Refoulement-Verbot.

Institute for Economics and Peace (2015): Global Peace Index 2015. Wien.

Nowak, Manfred (2015): Menschenrechte – Eine Antwort auf die wachsende ökonomische Ungleichheit. Wien.

Schraven, Benjamin/Trautner, Bernhard/Leininger, Julia/Loewe, Markus/Grävingholt, Jörn (2015): Was kann Entwicklungspolitik zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen? Bonn.

UNHCR (2015): Global Trends Forced Displacement in 2015. Genf.

UNHCR (2014): Global Trends Forced Displacement in 2014. Genf.

Ziegler, Jean (2011): Der Hass auf den Westen, Wie sich die armen Völker gegen den wirtschaftlichen Weltkrieg wehren. München.

Literatur

Amnesty International (2016): Turkey „Safe Country“ Sham Revealed as Dozens of Afghans Forcibly Returned Hours After EU Refugee Deal. <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/03/turkey-safe-country-sham-revealed-dozens-of-afghans-returned/> (Zugriff: 16.08.2016).

European Stability Initiative – ESI (2016): Refugee crisis – a breakthrough is possible. ESI Newsletter 2.

Europäische Kommission (2016a): Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe. Brüssel.

Europäische Kommission (2016b): Towards a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration: Frequently Asked Questions, 07. 06. 2016. Brüssel.

Europäische Kommission (2015a): A European Agenda for Migration, Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015) 240 final (16.05.2015).

Europäische Kommission (2015b): Securing Europe's External Borders – A European Border and Coast Guard. Brüssel. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_en.pdf (Zugriff: 16.08.2016).

Europäische Kommission (2007): Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem. 06.06.2007. Brüssel.

Fleming, Melissa (2016): UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect. UNHCR Press Release 22.03.2016.