

Neuer Impuls für die EU-Asylpolitik?

Möglichkeiten und Grenzen des neuen Unterstützungsbüros für Asylfragen

Steffen Angenendt / Roderick Parkes

Bis zum Jahr 2012 soll das Gemeinsame Europäische Asylsystem vollendet werden. In der Praxis ist davon noch nicht viel zu sehen: Ob Flüchtlinge wirksamen Schutz vor Verfolgung finden, hängt immer noch davon ab, in welchem Mitgliedstaat sie ihren Asylantrag stellen. Zudem gibt es keine gemeinsame Antwort auf die ungleiche Flüchtlingsbelastung der 27 Mitgliedstaaten. Im Mai 2010 haben daher das Europäische Parlament und der Rat beschlossen, ein Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen einzurichten, das die Bemühungen um eine gemeinsame Asylpolitik unterstützen soll. Der Einrichtungsbeschluss ist technisch detailliert, bleibt aber inhaltlich vage. Ursächlich dafür sind divergierende Interessen der Mitgliedstaaten. Soll sich aber die Erwartung erfüllen, dass das Büro das EU-Asylsystem verbessert, müssen sie einen Konsens finden.

Die Staats- und Regierungschefs der EU hatten im Oktober 1999 in Tampere beschlossen, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu schaffen. Das System soll eine faire nationale Lastenteilung bei der Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen gewährleisten. Diese Vorgabe ist in allen einschlägigen Dokumenten zu finden. In den vergangenen Jahren ist aber deutlich geworden, dass sich die Mitgliedstaaten uneins sind, was unter dieser Zielsetzung zu verstehen ist. Zwei unterschiedliche Interpretationen zeichnen sich ab, die auch die Debatte über das Unterstützungsbüro bestimmen.

Eine erste Position wird von den nördlichen und westlichen EU-Staaten vertreten. Sie stützen sich dabei auf die Erfahrungen, die sie in den 1990er Jahren mit der Zu-

wanderung von Asylbewerbern gemacht haben. Vor allem Deutschland, Großbritannien, Frankreich und die Niederlande hatten seinerzeit eine große Zahl von Flüchtlingen aufgenommen, weit mehr als die südlichen EU-Staaten. Ihrer Einschätzung nach lag diese ungleiche Verteilung vor allem an unterschiedlichen nationalen Standards bei den Anerkennungsverfahren und bei der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge. Letztlich hätten die niedrigeren Standards in den südlichen und östlichen Mitgliedstaaten die starke Belastung der anderen EU-Staaten verursacht. Ihre Forderung lautete daher, die EU-Partner sollten ihre asylrechtlichen Standards in einer Weise verbessern, dass die Suche der Flüchtlinge nach dem EU-Land mit den besten Schutzstandards hinfällig würde.

Eine faire Lastenteilung lässt sich nach Ansicht der nördlichen und westlichen EU-Staaten vornehmlich durch eine solche Angleichung der asylrechtlichen Standards erreichen. Darüber hinaus halten sie gemeinsame Bemühungen um eine Reduzierung von Fluchtursachen und eine umfassende Asyl- und Migrationspolitik für unverzichtbar.

Eine zweite Position wird von den südlichen, zum Teil auch von den östlichen EU-Staaten vertreten. Einige – wie Italien, Griechenland, Malta, Zypern und Polen – haben besondere Erfahrungen mit Asylbewerbern: Dort ist die Zahl der Flüchtlinge erst in den vergangenen zehn Jahren signifikant gestiegen. Ihre Zuwanderung hat inzwischen aber ein solches Ausmaß angenommen, dass die Flüchtlinge in den meisten Ländern zu einem innenpolitisch brisanten Problem geworden sind. Die Ursachen für den Anstieg sehen sie in ihrer EU-Mitgliedschaft bzw. in der Bestimmung der Dublin-II-Regelung, nach der das Asylverfahren in dem Land durchgeführt werden muss, in dem der betreffende Asylbewerber das EU-Gebiet betreten hat.

Vor diesem Erfahrungshintergrund fragen sich diese EU-Staaten, warum sie ihre Asylstandards verbessern sollen, wenn sie damit ihre ohnehin schon große Belastung nur noch vergrößern würden. Sie betrachten die höheren asylrechtlichen Standards der anderen EU-Staaten als willkommenen Mechanismus, der beim Zuzug von Asylbewerbern für einen gewissen Ausgleich sorgt. Überdies werfen sie den nördlichen und westlichen Staaten vor, sich nicht aktiv an der europäischen Lastenteilung zu beteiligen und sich zu weigern, Asylbewerber zu übernehmen. Unter europäischer Lastenteilung verstehen diese Mitgliedstaaten daher in erster Linie eine gleichmäßigere Umverteilung der Asylbewerber.

Diese unterschiedlichen Positionen sind auch in der Diskussion über die Ausgestaltung des Unterstützungsbüros wiederzufinden – und könnten die Arbeit dieser Institution blockieren, solange sich die Mitglied-

staaten nicht auf ein gemeinsames Verständnis einigen.

Motive für die Einrichtung

Von 2000 bis 2005 hatten die Mitgliedstaaten Mindeststandards für alle wichtigen Bereiche der Asylpolitik vereinbart (Richtlinien zur Aufnahme, zur Qualifizierung, zu den Asylverfahren und zur Massenzuwanderung). Gleichwohl divergieren die Anerkennungsraten in der EU noch immer beträchtlich. Nach Angaben von Eurostat wurden im Jahr 2009 mehr als drei Viertel der Anerkennungen in nur sechs EU-Ländern erteilt (Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Schweden, Italien, Niederlande). Die niedrigsten Anerkennungsraten wiesen Griechenland, Irland, Spanien und Slowenien auf.

Um diese Divergenzen bei der Schutzgewährung zu beseitigen, legte die EU-Kommission 2007 eine Asylstrategie vor, die ausdrücklich die Einrichtung eines Unterstützungsbüros vorsah (Kap. 4). Das Büro sollte die Zusammenarbeit der nationalen Behörden und die Etablierung der Mindeststandards fördern.

Eine etwas andere Vorstellung von einer solchen Unterstützungseinrichtung hatten die EU-Staats- und -Regierungschefs bereits 2004 im Haager Fünfjahresprogramm zur Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik formuliert. Darin hatten sie sich für die Gründung einer Einrichtung zur Unterstützung von Mitgliedstaaten ausgesprochen, deren Asylsysteme unter besonderem Druck stehen. Im Jahr 2009 beispielsweise wurde für Malta mit 2390 Asylanträgen die höchste Pro-Kopf-Belastung an Asylbewerbern in der EU verbucht: auf 1000 Bürger kamen 5,8 Asylbewerber (zum Vergleich: in Deutschland waren es 0,3 und in Großbritannien 0,5).

Diese Einrichtung sollte in eine »europäische Unterstützungsagentur für alle Formen der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen europäischen Asylregelung« umgewandelt

werden, sobald ein gemeinsames Asylverfahren existiert (Kap. 1.4).

Vage Aufgabenstellung

Diese beiden Positionen schlagen sich auch im Einrichtungsbeschluss für das Unterstützungsbüro vom 19. Mai 2010 nieder. Danach wird die Arbeit des Büros von einem Verwaltungsrat geplant und überwacht. Dieser bestellt einen Exekutivdirektor und richtet Arbeitsgruppen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten ein. Bereits festgelegt ist Malta als Dienstsitz; der Exekutivdirektor und die inhaltliche Arbeit des Büros werden im Laufe der nächsten Monate bestimmt. In Brüsseler Kreisen wird erwartet, dass das Büro im Jahr 2013 etwa 60 bis 70 Mitarbeiter haben wird und dass Arbeitsgruppen insbesondere zur Sammlung von Informationen über Herkunftsländer und zur Zusammenarbeit bei der Rückkehrförderung eingerichtet werden.

Insgesamt ist der Einrichtungsbeschluss technisch detailliert, bleibt aber inhaltlich vage. So ist nicht zu erkennen, wo der Schwerpunkt der Arbeit liegen soll.

Zum einen soll das Büro Aufgaben erfüllen, die EU-Staaten wie Deutschland wichtig sind, nämlich die Harmonisierung der Asylpraxis und die Reduzierung der Fluchtursachen. Das Büro soll eine Rolle bei der Förderung von *best practices* bei der Anwendung der Europäischen Asylstandards spielen (Art. 3), zudem eine unterstützende Rolle bei der Umsetzung des sogenannten Europäischen Asylcurriculums – der gemeinsamen Ausbildungsplattform für nationale Asylentscheider – und bei der Ausbildung von Ausbildern übernehmen. Eine weitere Aufgabe besteht in der Sammlung von Informationen über die Herkunftsländer von Flüchtlingen und der Unterstützung bei der Analyse dieser Informationen (Art. 4). Die Einrichtungsverordnung weist aber ausdrücklich darauf hin, dass das Büro den Mitgliedstaaten keine Anweisungen für den Umgang mit Asylanträgen geben soll; die Mitgliedstaaten können weiterhin frei über die Bewilligung

oder Ablehnung von Asylanträgen entscheiden.

Zum anderen soll das Büro auch jenen Mitgliedstaaten helfen, die aktuell einen größeren Zuzug von Asylbewerbern verzeichnen. Hier sind insbesondere zwei Aufgaben vorgesehen: Das Büro soll die Umsiedlung von Flüchtlingen (genauer: Personen, die internationalen Schutz genießen) innerhalb der Union erleichtern und koordinieren (Art. 5). In diesem Zusammenhang schreibt Artikel 46 vor, spätestens im Juni 2014 eine unabhängige Bewertung durchzuführen, ob »zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, um effektive Solidarität und Aufgabenteilung mit den Mitgliedstaaten, die besonderem Druck ausgesetzt sind, zu gewährleisten« (Art. 46). Dies eröffnet der EU zumindest die Möglichkeit, bei entsprechendem Befund ein stärker zentralisiertes System der Verteilung von Flüchtlingen einzuführen. Dieser vage Mechanismus gilt als Zugeständnis der nördlichen und westlichen EU-Staaten, die sich ansonsten gegen ein zentralisiertes System gewehrt haben.

Darüber hinaus kann das Büro auf Ersuchen eines Mitgliedstaates, der besonderem Druck ausgesetzt ist, sogenannte Asyl-Unterstützungsteams entsenden, die von Experten aus anderen Mitgliedstaaten gebildet werden (Art. 13). Diese aus einem »Asyl-Einsatzpool« abzurufenden Teams sollen den betreffenden Staat durch Dolmetschdienste, Informationen über die Herkunftsländer und bei der Bearbeitung und Verwaltung von Asylverfahren unterstützen (Art. 14). Das Unterstützungsbüro entscheidet über den Einsatz der Teams, muss aber die Mitgliedstaaten um die Entsendung der benötigten Experten ersuchen (Art. 15–18). Hier haben sich die nördlichen und westlichen EU-Staaten gegenüber Forderungen nach einem stärker zentralisierten Verfahren durchgesetzt, in dem das Unterstützungsbüro bei der Einleitung und Gestaltung der Unterstützungsmaßnahmen größere Kompetenzen gehabt hätte.

Bewertung und Fazit

In den Verhandlungen wurde deutlich, dass eine gemeinsame Vorstellung von der Tätigkeit des Büros fehlt: Die nördlichen und westlichen EU-Staaten wollten keine Verpflichtung zu Solidaritätsakten eingehen und befürchteten, das Unterstützungsbüro könne bei der Umsetzung der Asylregeln eine zu starke Position erhalten. Die südlichen und östlichen Mitgliedsländer hingegen wehrten sich gegen Pläne, dem Büro Einfluss auf die Harmonisierung der Asylstandards zu gewähren.

Wenn die Mitgliedstaaten hier keine Einigung finden, steht zu befürchten, dass das Büro eine ähnliche Entwicklung nimmt wie die Europäische Agentur für die Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex) – eine Institution, die sich ebenfalls ohne aktive Unterstützung der Mitgliedstaaten entwickelt hat und der es nicht zuletzt deshalb an Legitimität und Effizienz fehlt. Schon jetzt hegen einige Mitgliedstaaten die Ansicht, das Unterstützungsbüro sei hauptsächlich auf Betreiben von Kommission und Parlament eingerichtet worden, um deren Einfluss auf die EU-Asylpolitik zu stärken. Sie registrieren kritisch, dass sich die Kommission zwei Sitze im Verwaltungsrat des Büros gesichert hat (Art. 25 [1]) – die Mitgliedstaaten entsenden jeweils nur einen Vertreter – und dass das Europäische Parlament bei der Bestellung und den Berichtspflichten des Büro-Direktors (Präambel 18) sowie bei budgetären Fragen eine Rolle spielt.

Um alle Mitgliedstaaten zur aktiven Beteiligung zu bewegen, wird sich der neue Direktor dafür einsetzen müssen, dass der reaktive Ansatz der südlichen und östlichen Mitgliedsländer durch die längerfristige Orientierung an Asylstandards und an der Fluchtursachenbekämpfung ergänzt wird, wie sie die anderen EU-Staaten wünschen. Dabei wäre an informelle Arrangements zu denken, bei dem Staaten, die eine spezifische Lastenteilung verlangen, sich an anderer Stelle solidarisch erweisen müssen. So könnte von jenen Staaten, die das Büro um Hilfe beim Migrationsmanagement

ersuchen, der Nachweis eingefordert werden, dass sie die EU-Mindeststandards einhalten.

Trotz der rechtlichen Beschränkungen, die die Mitgliedstaaten während der Verhandlungen der Arbeit des Büros auferlegt haben, könnte ein aktiver Direktor die vorhandenen Kompetenzen des Büros kreativ nutzen. So könnte das Büro – wie in Artikel 49 des Einrichtungsbeschlusses vorgesehen – eine Rolle in der auswärtigen Dimension spielen und dabei nicht nur mit den südlichen EU-Nachbarn und Transitstaaten zusammenarbeiten, sondern auch die Bekämpfung der Fluchtursachen in wichtigen Herkunftsländern unterstützen. Die Kompetenzen, die das Büro hat, um die Implementierung der gemeinsamen Asylregeln zu überwachen, sind durch die Verordnung begrenzt. Sie bieten dem Büro aber ausreichende Möglichkeiten, die Kommission bei der Umsetzung der Asylstandards aktiv zu unterstützen. Und obwohl auch die Kompetenzen des Büros bei der Erstellung von Herkunftsländeranalysen und bei der Interpretation der Asylregeln begrenzt sind (Art. 4 und 12 [2]), könnte es durch seine praktische Arbeit an Legitimität und Ansehen gewinnen und zur Harmonisierung der Asylstandards beitragen.

Deutschland hat ein Interesse daran, dass die Arbeit des Unterstützungsbüros erfolgreich sein wird, nicht zuletzt weil in den vergangenen drei Jahren (von einem allerdings historisch sehr niedrigen Wert ausgehend) die Zahl der Asylbewerber um jeweils etwa 25 Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen ist. Die Bundesregierung sollte daher einen substantiellen Beitrag zum »Asyl-Einsatzpool« leisten und ausgewiesene Experten zur Verfügung stellen. Darüber hinaus sollte sie dem Büro durch Unterstützung der Harmonisierung und der Hilfen bei Flüchtlingskrisen zu größerer Akzeptanz und praktischer Relevanz verhelfen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364