

C·A·P Working Paper 2019

Verbindliche nationale Aufnahmequoten innerhalb der Europäischen Union – realisierbare Lösung der Migrationsthematik?

Autorin: Rima El Chaker

Kontextualisierung und Aufbau der Arbeit

Migration hat es schon immer gegeben und wird es auch immer geben. Die Gründe für Migration sind zahlreich, die Lösungen begrenzt. Schlagzeilen diesbezüglich häufen sich seit der großen Flüchtlingswelle 2015 und rücken die Thematik ins europäische Bewusstsein. Die Reaktionen fallen hierbei sehr unterschiedlich aus. Einige drücken ihre Solidarität mit den Ankommenden aus, spenden Kleidung, Spielsachen, Nahrung. Geben kostenlose Sprachkurse, die die Integration erleichtern. Sie versuchen, ein Klima der Willkommenskultur zu schaffen. Andere hingegen haben Angst. Angst vor einem Kontrollverlust seitens der Regierung. Angst vor einem Verlust der eigenen Kultur, die einhergeht mit dem Gefühl der Entfremdung in ihrer eigenen Heimat. Diese zwei gegensätzlichen Strömungen festigen sich immer deutlicher und spalten die Gesellschaft immer stärker. An diesem Punkt ist die Politik gezwungen einzugreifen. Populistische Strömungen werden sichtbarer und etablieren sich wieder im politischen Wettbewerb. Diesem Phänomen ist entgegenzuwirken, um den Frieden, der nun seit einigen Jahrzehnten in Europa herrscht, zu erhalten. Doch genau hier liegt das Problem. Die Menschen fordern eine Lösung durch eine Anpassung der Politik. Doch von welcher Politik

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU

Wintersemester 2018/19

wird hier gesprochen? Wer ist an dieser Stelle verantwortlich? Die Mitgliedstaaten, wie die immer einflussreicher werdenden nationalistischen und populistischen Strömungen fordern? Oder Europa? Doch was ist hierbei unter Europa zu verstehen? Liegt es in der Kompetenz der Europäischen Union, die Migrationsfrage zu regeln? Wenn ja, wie soll dies geschehen? Mit eben diesen Fragen wird sich die folgende Arbeit beschäftigen. In diesem Rahmen wird davon ausgegangen, dass die Europäische Union als einheitliche politische Struktur agieren muss und auch die Kompetenzen dazu hat, in diesem Sinne also sogar dazu verpflichtet ist. Problematisch ist im Moment einerseits die Akzeptanz dieser Handlungspflicht, dieser europäischen Kompetenzen durch einzelne Mitgliedsstaaten. In den vergangenen Jahren war die Handhabung der Flüchtlings- und Migrationsfrage durch die Europäische Union und ihre supranationalen Institutionen tatsächlich reformbedürftig. Sie war den aufkommenden Aufgaben nicht gewachsen. Schwierigkeiten lagen hier bei der Erstaufnahme der ankommenden Personen, der anschließenden Verteilung auf die Mitgliedstaaten und die Asylfrage. Mit Bezug auf die verschiedenen Szenarien, die im Weißbuch zur Zukunft der EU vorgestellt wurden, konzentriert sich diese Forschungsarbeit in erster Linie auf die Frage, wie eine EU-weite Asyl- und Migrationspolitik aussehen könnte, die einerseits die bisher erlebten Probleme der sogenannten „Flüchtlingswelle“ besser bewältigen kann, gleichzeitig aber auch die europäischen Werte, besonders die Menschenrechte, respektieren kann. Die Analyse dieser Problematik erfolgt dabei vor allem in Hinsicht auf die Realisierbarkeit einer verbindlichen nationalen Aufnahmequote sowie der Bindung der nationalen Politik jedes Mitgliedsstaates an menschenrechtskonforme Standards.

In einem ersten Schritt wird die aktuelle europäische Asyl- und Migrationspolitik dargelegt. Im Anschluss erfolgt die eigentliche Analyse, die durch ein Interview mit der Europaabgeordneten Frau Monika Hohlmeier sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus politischer Sicht ergänzt wird. Bei der Auswahl des passenden Interviewpartners stellte sich vor allem eine Frage. Wie gelang am besten die Verbindung von Wissenschaft und praktischer Erfahrung? Es bedarf eines Experten, der sowohl über eine theoretische Analysefähigkeit der aktuellen Situation als auch ausreichend Praxiserfahrung vorweisen konnte, um den Aspekt

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU Wintersemester 2018/19

der Realisierbarkeit von Beginn an in die Forschung und den Entwicklungsprozess miteinzubeziehen. Es kamen also verschiedene Personenprofile in Frage. Mitarbeiter einer NGO, die sich mit Migrationsfragen beschäftigten, waren der erste Gedanke. Hierbei fehlten jedoch die rein wissenschaftlichen Hintergründe. Hierbei bestand die Gefahr, dass ihre Sichtweise zu sehr von Emotionen und persönlichen Erlebnissen geprägt sein würde. Rein wissenschaftlich orientierte Berufe, die sich vor allem mit Statistiken befassen, waren hingegen zu theorielastig und wiesen einen hinreichenden Bezug zu reellen Beispielen nicht auf. Meine Wahl fiel also auf Frau Monika Hohlmeier. Als langjähriges Mitglied des Europäischen Parlaments, kannte sie sich in großem Umfang mit reellen Beispielen aus und wusste außerdem, welche Lösungsvorschläge für eine zukünftige europäische Migrations- und Asylpolitik realistisch und vor allem rechtlich möglich waren. Anschließend folgt in einem weiteren Schritt ein Vergleich zur Fachliteratur sowie eine Einordnung der Ergebnisse in die Szenarien des Weißbuchs. Ausgehend hiervon, wird mit einer persönlichen Handlungsempfehlung über die Zukunft der Europäischen Union in Bezug auf die Asyl- und Migrationspolitik abgeschlossen.

Europäische Asyl- und Migrationspolitik

Aktuelle Situation

Bevor man die aktuelle Situation bezüglich dieser beiden Politikfelder darlegen kann, gilt es diese zu definieren. Wie bei den meisten politikwissenschaftlichen Begriffen gibt es auch hier zahlreiche Definitionsansätze, die sich teilweise überschneiden, teilweise ergänzen, teilweise jedoch auch gegensätzliche Merkmale behandeln. Im Rahmen dieser Arbeit, da auch die anschließende Analyse hierauf basieren wird, beschränkt sich die Definition auf die kurzen Erklärungen, die Frau Monika Hohlmeier zu Beginn des Interviews angeführt hat:

„Asyl bedeutet letztendlich, dass Menschen, die einer Verfolgung ausgesetzt sind [...] nicht mehr in ihre Heimat zurückkehren können. Oder zur Flucht gezwungen sind aufgrund des dortigen Bürgerkriegs oder Kriegsgeschehens. Währenddessen Migrationspolitik eine ganz

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU

Wintersemester 2018/19

große, breite Facette umfasst. [...] Migrationspolitik umfasst auf der einen Seite beispielsweise die Arbeitsmigration. Dann umfasst es das Spektrum [...] des Wissens, das heißt junge Leute, die zum Beispiel [...] eine Berufsausbildung [...] in einem anderen Land machen wollen. Und es umfasst aber auch, dass Migration heutzutage stattfindet, weil Menschen keine Perspektiven sehen in ihrem eigenen Land.“¹

Ihrer Meinung nach ist es bedenklich, die Asyl- und die Migrationspolitik ohne genauere Abgrenzungen zu behandeln. Diese Forschungsarbeit reklamiert jedoch keine wissenschaftliche Vollständigkeit für sich. Ziel ist es vielmehr, eine abschließende Handlungsempfehlung zu geben, die auf der Evaluierung wissenschaftlicher Forschungsarbeiten sowie anschließenden persönlichen Einschätzungen und Schlussfolgerungen basiert. Daher werden an dieser Stelle die beiden Politikfelder gleichzeitig angesprochen, der Anspruch auf politische und wissenschaftliche Perfektion bezüglich der Begriffe wird nicht erhoben. Die Asyl- und Migrationspolitik basieren grundsätzlich auf drei Aspekten. Es gilt hinsichtlich dieser Thematiken, einen Ausgleich zu finden zwischen a) den Menschenrechten, die verbindlicher Teil des europäischen Gedankens und der europäischen Richtlinien wie Verordnungen sind, b) der Realisierbarkeit angedachter Prozesse sowie c) deren Durchsetzbarkeit, auch entgegen etwaiger Bedenken beziehungsweise Verweigerungen einzelner Staaten, diese zu respektieren. (vgl. Abbildung 1)

¹ Hohlmeier, Monika (24.01.2019)

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU Wintersemester 2018/19

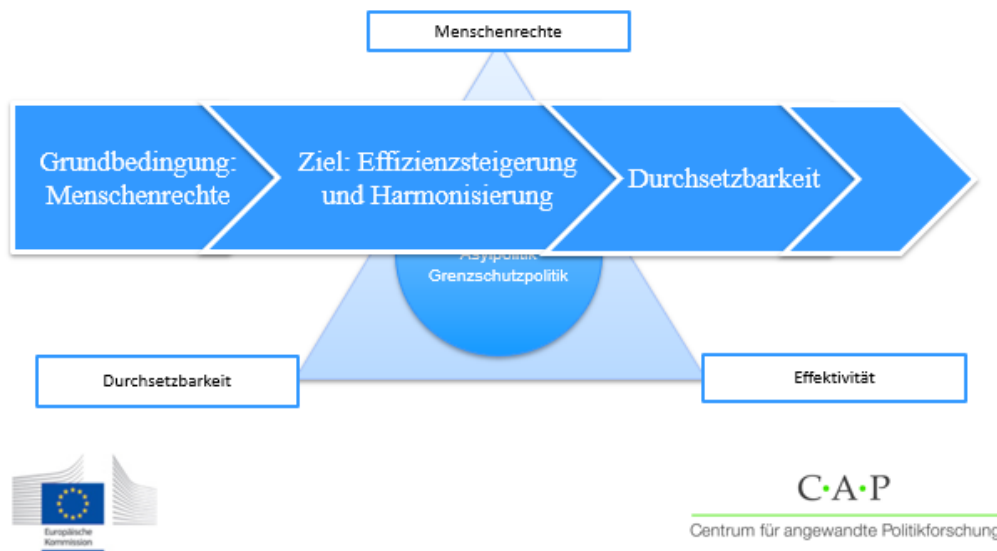


Abbildung 1 (Quelle: Louise Ohlig/ Sarah Stemmler)

Zu Beginn war die Idee einer Europäischen Union vor allem geprägt von der Hoffnung, durch eine zwischenstaatliche Interdependenz den Frieden in Europa zu gewähren. Dies geschah zunächst auf der Gründung von Institutionen, die wirtschaftlich geprägt waren, so beispielsweise die Montanunion 1951.² Bald war jedoch klar, dass dies allein nicht mehr ausreichen würde und motiviert durch die positiven ersten Erfahrungen, wurde die Kooperation verschiedener europäischer Länder immer weiter ausgebaut. Mit den Verträgen von Maastricht 1993³ und Amsterdam 1997 wurde schließlich auch die Asyl- und Migrationspolitik eine europäische Angelegenheit.⁴ Sie fiel nun durch die Etablierung der drei Säulen der europäischen Politik offiziell in den Kompetenzbereich der Europäischen Union. Zu Anfang noch als „intergouvernementale Angelegenheit von „gemeinsamem

² Mérand, Frédéric/ Weisbein, Julien : Introduction à l'Union européenne. Institutions, politique et société, Bruxelles, 2011, S. 21

³https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_de.pdf (27.02.2019)

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf> (27.02.2019)

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU
Wintersemester 2018/19

Interesse“⁵ erwähnt, wurde die Asylpolitik hierdurch in supranationale Verantwortung übergeben. Explizit geregelt ist diese nun als Teil des EU-Primärrechts in Art. 78 AEUV.⁶ Wichtige Kriterien diesbezüglich waren die Klärung der Zuständigkeit für das Asylverfahren, einheitliche Mindeststandards bezüglich der Menschenrechte und sozialen Aspekte und die genaue Definition des Begriffs *Flüchtling* und *Migrant*. Die Bedingungen, unter denen Asylsuchenden internationaler Schutz gewährt werden muss, finden sich in den sogenannten Qualifikationsrichtlinien, die als Mindeststandards innerhalb der EU gelten.⁷ Eine Harmonisierung des EU-weiten Asylverfahrens fand durch die Richtlinie 2013/32/EU statt.⁸ An dieser Stelle ist selbstverständlich auch das Dublin-Abkommen zu erwähnen, das als Ergänzung zum Schengen-Abkommen zu sehen ist und immer mehr mediale Aufmerksamkeit genießt. Ausgehend von diesen rechtlichen Abkommen der europäischen Politik und der Tatsache, dass die Menschenrechte bereits verbindlich für die EU-Mitgliedstaaten sind⁹, könnte man davon ausgehen, dass die europäische Asyl- und Migrationspolitik ein Erfolg ist. Eine Betrachtung der Realität zeigt jedoch leider ein ganz anderes Bild. Die aktuellen Bedingungen für Geflüchtete sind ein Desaster. Angefangen in ihrer Heimat, die vom Krieg geprägt ist, über die Suche nach Schleppern oder Menschenhändlern, die einem eine geringe Aussicht darauf bieten, den gefährlichen Weg, meist über das Meer, zu beschreiten, um schließlich in Europa anzukommen. Anschließend geht es weiter mit zumeist menschenunwürdigen Bedingungen bei der Aufnahme oder dem folgenden Verfahren. Die wenigen, die ein Asylrecht erhalten und bleiben können, leben häufig in Lagern, die in keiner Weise menschenrechtskonform sind. Sie entsprechen absolut nicht den Standards, die man von der Europäischen Union erwarten können sollte. Diese Tatsache führt zu folgender Arbeitsthese, die im nächsten Abschnitt näher erläutert wird.

⁵ Friedemann Kainer/ Müller-Graff, Peter-Christian: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik (Zugangspolitiken), S. 84. In: Weidenfeld, Werner/ Wessels Wolfgang: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 14. Auflage, 2016, S. 81-88

⁶ ebenda

⁷ ebenda

⁸ ebenda

⁹ Hohlmeier, Monika (2019)

Einordnung in die Fachliteratur

„Eine fortschreitende Integration der EU bezüglich der europäischen Asyl- und Migrationspolitik ist unerlässlich, um zu garantieren, dass diese sowohl praktikabel, effizient als auch – und das primär - menschenrechtskonform ist.“

Philippe Huberdeau vertritt in seinem Werk „La construction européenne, est-elle irréversible?“ die Ansicht, dies sei nicht der Fall. Die europäische Integration sei in jedem Fall rückgängig zu machen, da sie ein demokratisches Phänomen sei. Jedes Volk hätte daher das Recht, der Europäischen Union frei beizutreten, aber auch diese wieder genauso frei zu verlassen. Den geplanten Austritt Großbritanniens sieht er teilweise dem Prinzip der Freizügigkeit sowie der Öffnung gegenüber Migranten geschuldet, für die die Europäische Union der Grundidee nach steht.¹⁰ Mit dem Vertrag von Rom von 1957, der unter anderem einen Abschnitt über die Freizügigkeit von Arbeitskräften innerhalb der Europäischen Union beinhaltet, wird in gewisser Weise auch eine Basis geschaffen, die später die sogenannten Migrationswellen fördern wird.¹¹ Im Jahre 1985 entscheiden Deutschland, Frankreich und die BeNeLux-Staaten, ihre Grenzen untereinander noch weiter zu öffnen.¹² Sie unterzeichnen in diesem Sinne ein Abkommen, das später als Schengen-Abkommen bekannt sein wird. Diese Entscheidung, würde in den folgenden Jahren, entsprechend dem neo-funktionalistischen Prinzip des *spill-over*, immer mehr Einfluss auf das Asyl- und Migrationsrecht sowie die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen diesen Staaten haben.¹³ Da die Mitglieder der Europäische Union durch die Unterzeichnung des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge den entsprechenden Standards unterliegen, herrscht innerhalb der Unionsgrenzen bereits ein gewisses einheitliches Asylsystem.¹⁴ Bezüglich des Migrationsrechts ist der Europäische Pakt zu

¹⁰ Huberdeau, Philippe: La construction européenne est-elle irréversible ?, Paris, 2017, S. 5

¹¹ Mérand, Frédéric/ Weisbein, Julien : Introduction à l'Union européenne. Institutions, politique et société, Bruxelles, 2011, S. 210

¹² ebenda S. 211

¹³ ebenda

¹⁴ ebenda

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU
Wintersemester 2018/19

Einwanderung und Asyl zu nennen, der auf Initiative des damaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy entstanden ist. Hierbei geht es vor allem um den Familiennachzug und die Tatsache, die Arbeitsmigration von anderen Arten der Migration zu unterscheiden.¹⁵ Ein erster Schritt in Fragen einer gemeinsamen Migrationspolitik innerhalb der EU war die sogenannte *blue card*. Diese erlaubt ein schnelleres Verfahren für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittländern. Ihnen steht dann unter bestimmten Voraussetzungen das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu. Dieser Vorschlag wurde jedoch von mehreren Mitgliedstaaten abgelehnt.¹⁶ Generell ist zu erwähnen, dass es bei der Frage nach Asyl und Migration in die EU sowie innerhalb der EU-Grenzen schon immer wichtiger schien genau zu definieren, welche Form von Migration illegal war und welche Personen daher nicht das Recht hatten zu kommen beziehungsweise zu bleiben. Die Klärung derjenigen Umstände unter denen die Menschen hingegen durchaus das Recht hatten sich innerhalb der EU zu integrieren, schien hingegen weniger bedeutend.¹⁷ Die europäische Politik war von Beginn an eher auf Abschottung ausgerichtet als auf die Aufnahme und Integration der Bedürftigen und Schutzsuchenden. Diese Handlungsmaxime verhinderte jedoch nicht, dass dennoch zahlreiche Asylanträge in Mitgliedstaaten der Europäischen Union gestellt wurden. In den 1980er Jahren gab es einen ersten Anstieg, obwohl die Mitgliedsländer ihre Grenzen ab den 1970er Jahren wieder stärker geschlossen hatten.¹⁸ In den Jahren 2011 und 2015 verschlimmerte sich die sogenannte Migrationskrise und wurde zu einer humanitären.¹⁹ Die Europäische Union spürte in diesen Momenten verstärkt die Auswirkungen, die humanitäre Katastrophen, wie Bürgerkriegen oder Hungersnöten und Armut in Drittländern, auch auf uns haben können. Es stellte sich also die Frage, ob diesem Problem mit einer weiteren Abschottung gegenüber Flüchtlingen und Hilfesuchenden zu begegnen sei oder aber im Gegenteil mit einer transparenteren Lösung. Hierfür

¹⁵ ebenda, S. 214

¹⁶ Lavenex, Sandra: Justice and Home Affairs. Communitarization with Hesitaion. S. 471. In: Pollack, Mark A./ Young, Alasdair R./ Wallace, Helen: Policy-Making in the European Union, 6. Auflage, Oxford, 2010, S. 457-477

¹⁷ ebenda, S. 473

¹⁸ Terpan, Fabien: Droit et politique de l'Union européenne, 3. Auflage, Brüssel, 2018, S. 243

¹⁹ ebenda, S. 244

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU

Wintersemester 2018/19

wäre eine Öffnung der Grenzen nötig, um die Migrations- und Asylfragen innerhalb der EU gemeinsam basierend auf Solidarität und einem einheitlichen verbindlichen System zu lösen.

Reformvorschläge

Die Tatsache, dass die europäische Asyl- und Migrationspolitik reformbedürftig ist, dürfte wohl für alle eindeutig sein. Die Europäische Union wird in Zukunft nur handlungsfähig bleiben, wenn die zwischenstaatliche Kooperation optimiert, in diesem Falle also vertieft wird. In den letzten Jahren hat man leider beobachten können, dass dies auf freiwilliger Basis, basierend auf Solidarität, die eigentlich einen der europäischen Werte darstellen sollte, nicht möglich sein wird. Die verschiedenen Möglichkeiten zur Realisierung dieser Reform wurden im Rahmen des Interviews mit der langjährigen Europaabgeordneten Frau Monika Hohlmeier erörtert. Die erste, ganz generelle, Frage war, ob eine verbindliche Quotenregelung pro Mitgliedstaat zur Verteilung von Flüchtlingen überhaupt möglich war. Frau Hohlmeier war in dieser Hinsicht der Meinung, dass eine Quote direkt das Problem nicht lösen würde. Vielmehr müsse ein Kontingent für die gesamte EU gefunden werden und die Aufnahme gemeinsam mit der UN praktiziert werden. Dies ist unter anderem der Tatsache geschuldet, dass es sich meistens um UN-Flüchtlingslager handelt. Bezüglich der Solidarität und der Verteilung auf freiwilliger Basis ist auch Frau Hohlmeier allerdings eher skeptisch. Sie spricht sich eher dafür aus, verschiedene Anreize, also eine Art Belohnungssystem zu etablieren für Staaten, die mehr leisten als sie müssten.²⁰ Anschließend ging es um die Frage, was ihrer Meinung nach eine Möglichkeit wäre, der Spaltung innerhalb der Gesellschaft entgegenzuwirken, die immer stärker zu werden scheint. Diese Spaltung fasst Frau Hohlmeier wie folgt zusammen:

²⁰ Hohlmeier, Monika (2019)

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU
Wintersemester 2018/19

„Das ist wahr, es gibt welche, die Angst haben, ihre kulturelle Identität zu verlieren. Das ist interessanterweise in zwei Gebieten besonders stark für mich. Und zwar zwei völlig gegensätzliche. Einerseits zum Beispiel hier im Bereich Niederbayerns, wo tatsächlich eineinhalb Millionen Menschen durchgelaufen sind und das hat die Menschen hier schon zutiefst beeindruckt und ihnen das Gefühl gegeben des Kontrollverlusts des Staates. Und auf der anderen Seite sind es Gebiete, wo es überhaupt keine Migranten gibt, die Angst davor haben, dass einer kommt und dass da alles dann entfremdet wird.“²¹

Die Angst der Menschen ist also sozusagen in zwei Gruppen aufzuteilen. Die Politik hat demnach zur Aufgabe sowohl diejenigen zu beruhigen, die in direktem Kontakt mit Geflüchteten und Migranten stehen. Die die Auswirkungen persönlich in ihrem Umfeld erleben. Die lokale Politik muss so weit von der Europäischen Union unterstützt werden, dass auf lokaler Ebene keine Missstände entstehen, die die Gesellschaft verunsichern könnten. Gleichzeitig gilt es auch, diejenigen von vornherein zu beruhigen, die selbst noch nicht direkt in Kontakt gekommen sind mit den sogenannten Migranten und eventuellen strukturellen aber auch sozialen Problemen, die hierdurch entstehen könnten. Häufig bilden diese Personen ihre Meinung nur über Informationen, die sie aus den Medien erhalten. Das Problem hierbei liegt darin, dass der Hauptanteil der Berichterstattungen sich leider auf negative Meldungen beschränkt. Über Migranten, die es geschafft haben, sich gut zu integrieren und nun ein „normales“, geordnetes Leben in Europa führen, wird natürlich seltener berichtet, als über die Einzelfälle, bei denen die Integration gescheitert ist und die somit hohe Einschaltquoten versprechen. Frau Hohlmeier erklärt deshalb, dass offener über dieses Thema gesprochen werden muss und auch bewusster über Erfolge der EU hinsichtlich dieser Thematik. Man muss von vornherein der Gefahr entgegenwirken, bei den Menschen ein Gefühl des Kontrollverlusts aufkommen zu lassen.²² Die folgende Frage bezieht sich auf konkretere

²¹ ebenda

²² ebenda

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU Wintersemester 2018/19

Maßnahmen, die die EU treffen könnte, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen, damit diese sich nicht von den supranationalen Mechanismen im Stich gelassen fühlen. Dies führt sonst im schlimmsten Fall zu einer stärkeren Fokussierung auf nationale Interessen. An dieser Stelle erwähnt Frau Hohlmeier den AMIF, den Asyl- und Migrations- und Integrationsfond der EU, der bereits existiert, allerdings ausgebaut werden müsste. Dieser soll zusammen mit dem Europäischen Sozialfond den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung aufkommender Schwierigkeiten finanzielle Unterstützung bieten. Sie weist allerdings auch daraufhin, dass dies immer nur eine Zusatzhilfe bleiben wird. Die Hauptlast wird weiterhin bei den nationalen Regierungen und den einzelnen Staaten liegen. ²³

Die Reformvorschläge betreffen also einerseits den Umgang des Themas Flüchtlinge und Migration bereits auf lokaler Ebene. Entsprechend des Prinzips der Subsidiarität muss die Politik hier agieren, um die Gesellschaft in direktem Kontakt zu beruhigen. Die Politiker müssen deutlich machen, dass sie die Ängste der Menschen ernst nehmen und gleichzeitig transparenter arbeiten, um zu zeigen, dass sie in der Lage sind, die Situation zu kontrollieren. Weiterhin muss die Europäische Union auf supranationaler Ebene für Kooperation sorgen und finanzielle Hilfe leisten. Eine fortschreitende Integration in Asyl- und Migrationsfragen ist für die Zukunft also unerlässlich. Diese muss sowohl auf horizontaler Ebene, zwischen den Mitgliedstaaten passieren, als auch auf vertikaler Ebene in dem Sinne, dass man auf lokaler Ebene bereits Reformen anstreben muss, diese jedoch durch die Europäische Union als supranationaler Organisation unterstützt werden müssen.

Fazit, Einordnung in die Szenarien des Weißbuchs

Zusammenfassung der Ergebnisse

²³ ebenda

Ausgehend von dieser Forschungsarbeit, basierend auf der Analyse der aktuellen Situation und ihrer Probleme sowie der durch das Gespräch mit Experten der Politik, können die Ergebnisse wie folgt zusammengefasst werden. Die Grundthese, dass eine fortschreitende europäische Integration notwendig ist, bleibt soweit erhalten. Die zu Beginn angesprochenen drei Aspekte der Asyl- und Migrationspolitik müssen bezüglich ihrer Bedeutung jedoch ein wenig angepasst werden. Unter Berücksichtigung der ursprünglichen Idee der Europäischen Union und ihrer Grundwerte, sind die Menschenrechte in jedem Fall als unverhandelbar anzusehen. Bei den Verhandlungen über die Reformen innerhalb der EU sind diese, allein schon wegen ihres verbindlichen Charakters für das europäische Recht, als gegebene Basis zu behandeln. Hierüber können keine Kompromisse gemacht werden. Anschließend bleiben noch die Realisierbarkeit und die Effizienz, die bei Vorschlägen zu zukünftigen Prozessen berücksichtigt werden müssen. Effizienz muss hierbei allerdings, wie bereits erwähnt, in seiner ursprünglichen Bedeutung verstanden werden. Es geht darum, vorhandene Ressourcen durch engere Kooperation effektiver zu nutzen. Es darf in keinem Fall darum gehen, sich abzuschotten und die Reduzierung von Asylanfragen als Handlungsmaxime zu sehen.

Einordnung in die Szenarien des Weißbuchs

| |  Weiter wie bisher |  Schwerpunkt Binnenmarkt |  Wer mehr will, tut mehr |  Weniger, aber effizienter |  Viel mehr gemeinsames Handeln |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Schengen, Migration und Sicherheit | Die Zusammenarbeit beim Management der Außengrenzen wird schrittweise intensiviert; Fortschritte in Richtung eines gemeinsamen Asylsystems; verbesserte Koordinierung in Sicherheitsfragen | Keine einheitliche Migrations- und Asylpolitik; weitere Koordinierung in Sicherheitsfragen erfolgt bilateral; systematischere Binnengrenzkontrollen | Wie im Szenario „Weiter wie bisher“; mit Ausnahme einer Gruppe von Ländern, die die Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Justiz vertieft | Systematische Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzmanagement, Asylpolitik und Terrorismusbekämpfung | Wie im Szenario „Weniger, aber effizienter“ systematische Zusammenarbeit bei Grenzmanagement, Asylpolitik und Terrorismusbekämpfung |

Abbildung 2 (vgl. Weißbuch zur Zukunft der Europäischen Union)

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU

Wintersemester 2018/19

Der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker bietet in seinem Weißbuch zur Zukunft der EU fünf verschiedene mögliche Szenarien für die Zukunft der EU an.

Das erste plädiert für den Ansatz „Weiter wie bisher“. In Bezug auf die europäische Asyl- und Migrationspolitik würde dies bedeuten, dass die Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten bei den Außengrenzen der Europäischen Union schrittweise intensiviert wird. In kleinen Schritten werden Maßnahmen getroffen, die letztlich zu einem einheitlichen EU-weiten Asylsystem führen sollen. In Sicherheitsfragen soll die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten und damit den nationalen Behörden ausgebaut werden. Hinsichtlich der Ergebnisse der dieser Arbeit zugrunde liegenden Forschung, kann diese diese Option als guter Ansatz eingeordnet werden, der allerdings nicht der einzige bleiben kann. Dem Prinzip „form follows function“, der seit Beginn an den Prozess der europäischen Integration geprägt hat auch in dieser Frage zu folgen ist grundsätzlich richtig. Das endgültige Ziel muss eine EU-weite, einheitliche Asyl- und Migrationspolitik sein, die für alle Mitgliedsstaaten verbindlich ist. Die Maßnahmen, die hierfür getroffen werden, müssen allerdings, unterstützt durch regelmäßige Analyse und unter Einbindung aller Mitgliedsstaaten, an die jeweilige aktuelle Situation und die gegebenen Umstände angepasst werden. Eine Festlegung der einzelnen Schritte ist a priori nicht möglich.

Das zweite Szenario mit dem Titel „Schwerpunkt Binnenmarkt“ ist hingegen nicht möglich und würde dem europäischen Gedanken eher widersprechen und zu Rückschritten in der europäischen Politik und Kooperation führen. Ein Überleben der Europäischen Union ist ohne eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik nicht denkbar. Tendenzen hin zur stärkeren Verteidigung nationaler Interessen und fehlender Solidarität innerhalb der EU in Notsituationen, die die Migrationsfrage durchaus darstellt, haben bereits zu ersten Ansätzen einer Spaltung der Europäischen Union geführt. Nationalistische Strömungen, die die bereits erreichten Erfolge einer europäischen Integration gefährden, werden immer stärker und machtvoller. Die Forderung nach einem Ausbau von Binnengrenzkontrollen, die mit diesem Szenario zwei einhergehen, gefährden die Grundwerte der Europäischen Union und ihre Gründungsidee.

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU
Wintersemester 2018/19

Das nächste Szenario folgt dem Prinzip „Wer mehr will, tut mehr“. Es vertritt also die Idee eines „Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten“. Basierend auf Szenario eins „Weiter wie bisher“, baut es dieses im Sinner bi- und multilateraler Verträge auf freiwilliger Basis und in kleinerem Rahmen aus. Die Mitgliedsstaaten, die den Bedarf verspüren, in der Asyl- und Migrationspolitik, und damit in erster Linie in Sicherheits- und Grenzfragen, stärker zusammenzuarbeiten, können hierzu untereinander Verträge schließen. Diese wären unabhängig von den Mitgliedsstaaten, die hierin keine Notwendigkeit sehen oder diese Form der Kooperation sogar ablehnen. Wie aus den Ergebnissen hervorgeht, wäre diese Möglichkeit in Verbindung mit dem ersten Szenario durchaus eine sinnvolle. Es gilt, eine Basis zu finden, die für alle Mitgliedsstaaten verbindlich ist. Wer sich hierüber hinaus freiwillig an höhere Standards binden will und dabei mit anderen „willigen Mitgliedsstaaten“ Verträge schließen möchte, würde den europäischen Prozess noch zusätzlich fördern.

Das vierte Szenario „Weniger, aber effizienter“ bedeutet ebenfalls in gewisser Weise einen Ausbau der zwischenstaatlichen Kooperation in Grenzfragen. Allerdings liegt der Fokus hierbei weniger darauf, die Solidarität zu fördern und dementsprechend stärker zusammenzuarbeiten, als die bereits thematisierte Effizienz zu steigern. Durch eine Reform der Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden, sollen Ressourcen eingespart und besser genutzt werden. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf Grenzfragen und damit verbunden vor allem der grenzüberschreitenden Terrorismusbekämpfung. Eine effizientere Vorgehensweise in der Politik ist natürlich immer erstrebenswert. Das Szenario ist allerdings dennoch auszuschließen, da hier die Gefahr wieder deutlich wird, Asyl- und Migrationspolitik in erster Linie mit der Bekämpfung von Terrorismus gleichzusetzen. Migration wird in diesem Szenario fast ausschließlich als Gefahr verstanden. Es ist anzunehmen, dass auch der Begriff der *Effizienz* somit weniger als idealisierte Ressourcennutzung verstanden wird, als als Abschottung gegen Migranten und der maximalen Reduzierung von Asylanfragen verstanden wird. Dies ist in jedem Fall im Sinne der europäischen Idee abzulehnen.

Letztlich folgt noch das fünfte Szenario „Viel mehr gemeinsames Handeln“. Dieses ist allerdings eher als Zusammenfassung der anderen Szenarien zu sehen. Es

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU

Wintersemester 2018/19

plädiert für eine stärkere Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten in Fragen des Grenzmanagements, der Asylpolitik und der Terrorismusbekämpfung. Vorausgesetzt, diese Ziele werden unter Berücksichtigung der Menschenrechte eingehalten, so erscheint dies durchaus als erstrebenswertes Szenario. Selbstverständlich muss auch dieses allerdings in einem größeren Zusammenhang gesehen werden.

Eine Empfehlung für die zukünftige europäische Asyl- und Migrationspolitik wäre also eine Verbindung aus dem Szenario eins „Weiter wie bisher“, und dem Szenario fünf „Viel mehr gemeinsames Handeln“, was auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen mag, sieht man sich nur die Titel an. Allerdings liegt bei beiden der Fokus auf einer fortschreitenden europäischen Integration in Fragen der Asyl- und Migrationspolitik. Das endgültige Ziel ist eine EU-weite, einheitliche Asyl- und Migrationspolitik, mit für alle Mitgliedsstaaten verbindlichen, an den Menschenrechten orientierten Standards. Entsprechend des Prinzips „form follows function“, sind die konkreten Maßnahmen regelmäßig der aktuellen Situation anzupassen. In Ergänzung zu diesem Ansatz kann außerdem das Szenario drei „Wer mehr will, tut mehr“ angestrebt werden. Ausgehend von dieser Basis, die alle Mitgliedsstaaten bindet, ist eine weitere Kooperation zwischen Ländern wünschenswert, die diese verbindlichen Standards innerhalb ihres Landes durch höhere ersetzen wollen.

Ausblick und Handlungsempfehlung

Abschließend ist also zu sagen, dass eine fortschreitende europäische Integration bezüglich der beiden Politikfelder der Asyl- und Migrationspolitik unabdinglich ist für die Zukunft der Europäischen Union. Es muss zunächst ein Umdenken bezüglich der Prioritäten erfolgen, dass diese Thematik betrifft. Effizienz, gerade im aktuellen negativen Sinne, der Gleichsetzung mit der größtmöglichen Abschottung und dem Ziel der Reduzierung von ankommenden Personen, beziehungsweise ihrer Asylanträge, darf nicht länger Handlungsmaxime sein. Diese Einstellung verursacht Probleme in zweierlei Hinsicht. Einerseits gefährdet es die Europäische Union als politische Konstruktion. Die Anerkennung der supranationalen Kompetenzen wird

immer stärker angezweifelt. Eine Rückbesinnung auf nationale Interessen wird, vorangetrieben durch populistische Strömungen, immer stärker. Der Zerfall der Europäischen Union wird immer wahrscheinlicher. Andererseits geht es um nicht weniger als Menschenleben. Die Bedingungen unter denen Geflüchtete von der Europäischen Union aufgenommen werden und unter denen sie anschließend hier leben müssen, sind in jedem Fall zu ändern. Sollte dies nicht geschehen, riskiert man wie bereits erwähnt den totalen Zerfall der Europäischen Union, da bereits jegliche Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten fehlt. Außerdem stünde dies in Widerspruch zu sämtlichen europäischen Werten. Es muss also unbedingt eine fortschreitende Integration stattfinden. Die Menschenrechtsstandards der Asyl- und Migrationspolitik innerhalb der EU müssen stark angehoben werden. Es muss ein funktionierender Sanktionsmechanismus gefunden werden, für Mitgliedstaaten, die die Standards nicht einhalten. Eventuell sind auf der anderen Seite Belohnungen einzuführen, für Staaten, die die verbindlichen Regelungen freiwillig übertreffen. Außerdem müssen in Ergänzung hierzu Anstrengungen in verwandten Politikfeldern getroffen werden, um die Fluchtursachen vor Ort bereits zu bekämpfen. Das Wort Effizienz muss wieder positiver definiert werden. Es geht darum, die bereits zahlreichen Ressourcen in kooperativer Weise zu nutzen. Abschottung darf niemals eine Option, geschweige denn das Ziel sein. Die Europäische Union kann nur überleben und dabei ihre Grundwerte schützen, wenn die Mitgliedstaaten wieder stärker zusammenarbeiten und menschliche Aspekte wieder stärker in den Fokus rücken. Es darf nicht vergessen werden, dass die Bestrebung, Frieden zu schaffen und diesen zu gewähren, die Gründung der Europäischen Union möglich machte. Es ist also unsere natürliche Pflicht, sich weiterhin hierfür einzusetzen.

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU

Wintersemester 2018/19

Kurzinformation zu den interviewten Expert*innen

Frau Monika Hohlmeier wurde als drittes Kind der Diplom-Volkswirtin Marianne Strauß und von Dr. h.c. Franz Josef Strauß am 2. Juli 1962 in München geboren. Im September 1990 wurde sie in den Bayerischen Landtag gewählt, wo sie Mitglied des Ausschusses für Bildung, Jugend und Sport war. Ab dem Jahre 1993 war Frau Hohlmeier als Staatssekretärin im Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Wissenschaft und Kunst tätig und wurde im selben Jahr zur stellvertretenden Parteivorsitzenden gewählt. 1998 ernannte Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber sie zur Kultusministerin. 2003 wurde sie weiterhin zur Bezirksvorsitzenden der CSU München gewählt. Am 19.01.2009 wählte die Landesdelegiertenversammlung sie auf Platz 6 der Liste zur Europawahl. Am 7. Juni 2009 erhielt die CSU bei den Europawahlen bayernweit 48,1%, wodurch Frau Hohlmeier Mitglied des Europäischen Parlaments wurde.

(<http://www.monika.hohlmeier.de/>, (zuletzt aufgerufen am 27.02.2019))

Literaturverzeichnis

Verträge:

https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_de.pdf

(zuletzt aufgerufen am 27.02.2019)

<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf>

(zuletzt aufgerufen am 27.02.2019)

<http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EU-Fonds/AMIF/amif-node.html>

(zuletzt aufgerufen am 27.02.2019)

Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU
Wintersemester 2018/19

Biographie:

<http://www.monika.hohlmeier.de/>

(zuletzt aufgerufen am 27.02.2019)

Literatur:

Weißbuch der Europäischen Kommission

Reflexionspapiere (Die Globalisierung meistern, Zukunft der europäischen Verteidigung)

Huberdeau, Philippe: La construction européenne est-elle irréversible ?, Paris, 2017

Mérand, Frédéric/ Weisbein, Julien: Introduction à l'Union européenne. Institutions, politique et société, Brüssel, 2011

Terpan, Fabien: Droit et politique de l'Union européenne, 3. Auflage, Brüssel, 2018

Friedemann Kainer/ Müller-Graff, Peter-Christian: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik (Zugangspolitiken). In: Weidenfeld, Werner/ Wessels Wolfgang: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 14. Auflage, 2016, S. 81-88

Lavenex, Sandra: Justice and Home Affairs. Communitarization with Hesitaion. In: Pollack, Mark A./ Young, Alasdair R./ Wallace, Helen: Policy-Making in the European Union, 6. Auflage, Oxford, 2010, S. 457-477