

Von Krise zu Krise: Versagt die EU in der Flüchtlingspolitik?

Die Europäische Union befindet sich im permanenten Krisenmodus. Kaum war der Grexit abgewendet, wurde sie von der Flüchtlingskrise eingeholt. Es heißt zwar, jede Krise sei einzigartig. Euro- und Flüchtlingskrise weisen jedoch Gemeinsamkeiten auf, die viel über den Zustand der europäischen Integration und die Möglichkeiten der Reform europäischer Politik aussagen. Krisen legen die Konstruktionsmängel der europäischen Integration offen; sie produzieren populistische Reaktionen und nationale Alleingänge. Europäische Krisenpolitik ist Durchwursteln: reaktiv, mühsam und hinter den Erfordernissen einer wirksamen Problemlösung zurückbleibend. Doch Krisen sind auch Motoren der Reform.

Die Euro- und die Flüchtlingskrise hatten ihren Ursprung außerhalb der EU – in der US-Hypothekenkrise und in Bürgerkriegen und politischer Unterdrückung in Nordafrika und im Nahen Osten. Zu europäischen Krisen wurden sie, weil sie auf ungeeignete europäische Institutionen trafen. Sowohl in der Geldpolitik als auch in der Asylpolitik verzichteten die Mitgliedstaaten auf nationale Handlungsmöglichkeiten, hatten die EU aber nicht mit den Kompetenzen und Instrumenten für eine wirksame Bewältigung von Krisen ausgestattet. Den Euroländern fehlten die geldpolitischen Instrumente zur Dämpfung der Finanz- und Schuldenkrise, doch die Währungsunion bot ihnen kein fiskalisches Auffangnetz. Im Schengen-Raum verzichteten sie auf die Kontrolle der Binnengrenzen, ohne dass die EU einen effektiven gemeinsamen Grenzschutz oder eine gemeinsame Asylverwaltung aufbaute.

Die Währungsunion und die EU-Asylpolitik waren Beispiele für Schönwetterintegration – sie funktionierten leidlich, solange die Finanzmärkte und die benachbarten Konfliktregionen ruhig blieben. Die für die EU bequeme Lösung, mit den Nachbarländern Rückführungsabkommen zu schließen, alle anderen legalen Fluchtwege zu Luft und zu See weitgehend zu verbauen, und die wenigen verbliebenen Asylverfahren auf die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen zu konzentrieren, brach jedoch angesichts der Situation in Syrien und Libyen zusammen. Weil europäische Krisenmanagementkapazitäten fehlten, reagierten die Mitgliedstaaten mit nationalen Alleingängen. In der Eurokrise mussten sie marode Banken mit Steuermitteln retten und gerieten darüber selbst in die Nähe des Bankrotts. In der Flüchtlingskrise versuchten sie sich auf Kosten ihrer Nachbarn des Flüchtlingsproblems zu entledigen. Den Ruf der überforderten Mittelmeeranrainer nach Lastenverteilung ignorierte der Rest der EU; daraufhin vernachlässigten Italien und Griechenland ihre Verpflichtung, ankommende Asylbewerber zu registrieren und ließen sie Richtung Norden weiterziehen. Dort lieferten sich die Staaten ein Malefiz-Spiel, in dem sie nach eigenem Gutdünken Grenzen schlossen und öffneten, um den Flüchtlingsstrom zu blockieren oder vorbei- und durchzuleiten. Auch die deutsche Politik bestand aus einer Folge von nationalen Alleingängen – zunächst in der Ankündigung, eine große Zahl von Flüchtlingen aufzunehmen, und kurz darauf in der einseitigen Einführung von Grenzkontrollen. Aber selbst der größte Mitgliedstaat der EU ist mit einer nationalen Flüchtlingspolitik überfordert.

In beiden Krisen zeigte sich, dass es mit der europäischen Solidarität nicht weit her ist. In der Eurokrise erhielten die überschuldeten Staaten zwar Kredite zu günstigen Konditionen – Schuldenschnitte, Eurobonds oder nennenswerte Sozialtransfers lehnten die reicheren Euroländer jedoch ab. Ebenso sperren sich viele osteuropäische Mitgliedstaaten gegen eine Lastenteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Zwi-



Frank Schimmelfennig ist Professor für Europäische Politik am Center for Comparative and International Studies der ETH Zürich.

schenstaatliche Umverteilung und Migration sind Wasser auf die Mühlen populistischer Parteien und Politiker, was ein gemeinschaftliches Handeln der EU erschwert.

Schnell wurde der EU in der Euro- wie in der Flüchtlingskrise ein Versagen attestiert. Von jeder Hand, die auf die EU zeigt, zeigen allerdings drei Finger auf die Mitgliedstaaten zurück. Schließlich sind sie es, die der EU aus Sorge vor unerwünschten finanziellen Verpflichtungen und dem Verlust nationaler Eigenständigkeit die notwendigen Krisenbewältigungskapazitäten verweigern. Die EU hat weder die finanziellen noch die administrativen Möglichkeiten, um selbständig wirksam tätig zu werden. Zwar ist es der EU in den vergangenen 15 Jahren nach und nach gelungen, die Regeln der nationalen Asylverfahren stärker zu harmonisieren – mit der Umsetzung hapert es jedoch. Faktisch unterscheiden sich die EU-Staaten so sehr, dass Flüchtlinge dorthin weiterziehen, wo die Bedingungen am besten sind. Europäische Behörden wie die Grenzschutzbehörde FRONTEX oder das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen sind unterfinanziert und kompetenzschwach. Eine europäische Lastenteilung und selbst eine gemeinsame Liste sicherer Herkunftsstaaten sind bisher am Widerstand der Mitgliedstaaten gescheitert. In der Eurokrise waren die Euroländer unter dem stetigen Druck der Finanzmärkte und nach heftigen Auseinandersetzungen bereit, einige Mängel der Währungsunion zu korrigieren. Sie vereinbarten europäische Rettungsfonds, die Bankenunion und den Fiskalpakt. Die Krise öffnete den Weg zu Integrationsschritten, die zuvor auf erbitterten Widerstand gestoßen waren. Letztlich gelangten Schuldner- wie Gläubigerländer zu der Einsicht, dass ein Ausstieg aus dem Euro für alle Seiten nachteiliger sein würde als die Stärkung der EU.

Wird die EU sich auch in der Flüchtlingskrise zu Reformen durchwursteln können? Nachdem die Regierungen die Vorschläge der Europäischen Kommission im Mai noch mehrheitlich abgelehnt hatten, beschlossen die Innenminister Ende September 2015, 120 000 Flüchtlinge von Italien und Griechenland nach einer Quote auf die Mitgliedstaaten zu verteilen. Weil die EU inzwischen auch in Asylfragen mit Mehrheit entscheidet, konnten einzelne Mitglieder nicht blockieren. Darüber hinaus wurde die Einrichtung von „Hotspots“ in Griechenland und Italien beschlossen, wo Flüchtlinge mit Unterstützung europäischer Behörden registriert, umverteilt und abgeschoben werden sollen. Jeder weiß, dass diese Entscheidungen nicht ausreichen werden, um die Krise zu bewältigen – das wusste man aber auch, als im Mai 2010 nach monatelangen Verhandlungen das erste Rettungspaket für Griechenland beschlossen wurde. Sie brechen aber mit dem lange sakrosankten Prinzip, Asylverfahren seien ausschließlich eine Angelegenheit der Länder, in denen Flüchtlinge erstmals den Boden der EU betreten. Damit ist ein erster Schritt getan, um die gemeinschaftlichen Kompetenzen und Kapazitäten in der Asylpolitik zu stärken und die Spirale nationaler Alleingänge zu stoppen. Mehr davon muss folgen. Dazu gehören auch die massive Unterstützung internationaler Organisationen, die Flüchtlinge in der Region betreuen, und die Schaffung legaler Einreisemöglichkeiten für Flüchtlinge, um das Geschäft der Menschenschmuggler auszutrocknen.

Von der Eurokrise können wir lernen, dass es drei Bedingungen braucht, damit das Gelingen kann. Erstens muss der Problemdruck andauern. Allen Beteiligten ist bewusst, dass sich ab dem nächsten Frühjahr die Ereignisse dieses Jahres wiederholen könnten. Zweitens bedarf es handlungsfähiger EU-Institutionen. Zwar gibt es in der Asylpolitik kein Pendant zur Europäischen Zentralbank, Mehrheitsentscheidungen und Vertragsverletzungsverfahren gegen säumige Mitglieder geben der EU aber Durchsetzungsmöglichkeiten. Umso wichtiger ist drittens, dass die Erkenntnis weiter reift, dass nationale Alleingänge nicht funktionieren – und dass es mehr Schaden anrichten würde, die offenen Grenzen, eine der populärsten Errungenschaften der EU, zu opfern, als die gemeinschaftliche Asylpolitik zu stärken.

Frank Schimmelfennig
ETH Zürich

frank.schimmelfennig@eup.gess.ethz.ch