

Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl Eurozentrische Phrasen und Abschottungsprojekte

**Eine politische Kommentierung des Entwurfes der französischen Ratspräsidentschaft
von Bernd Mesovic, rechtspolitischer Referent von PRO ASYL
23. September 2008**

Am 13. und 14. Oktober trifft sich der EU-Rat in Paris, um einen Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl zu verabschieden. Im Kern der von der französischen Regierung ausgehenden Initiative steht die Kombination einer verstärkten Kontrolle der Außengrenzen und der Migration, die Einbindung von Herkunfts- und Transitstaaten in diese Strategie und eine begrenzte Öffnung für ausgewählte Einwanderer. Deren Aufenthalt soll allerdings in der Regel nur ein vorübergehender sein. Der Europäische Rat fordert die Mitgliedsstaaten auf, den Formen der temporären oder zirkulären Migration den Vorzug zu geben.

Die Innenminister Sarkozy und Schäuble hatten bereits im Oktober 2006 eine deutsch-französische Initiative für eine neue europäische Einwanderungspolitik gestartet, deren wesentliche Positionen sich dann auch in einem Beschluss des Europäischen Rates Mitte Dezember 2006 fanden. Bereits die damalige Agenda hat PRO ASYL als defizitär kritisiert. Die Schlüsselemente seien lediglich: mehr Grenzschutz, mehr Rücknahmeübereinkommen und mehr Abschiebungen.

Der jetzt vorgelegte Pakt folgt einer restriktiven Agenda und blendet Menschenrechte und Flüchtlingsschutz weitgehend aus. Damit fällt der Pakt noch hinter die programmatische Erklärung des Europäischen Rates von Tampere (Oktober 1999) zurück, die sich deutlich zur uneingeschränkten und umfassenden Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und zur unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl bekannt hat. Verschärften Maßnahmen gegen die „illegale Einwanderung“ wird eine entwicklungs- und migrationspolitische Komponente an die Seite gestellt, die weitgehend diffus und den Nationalstaaten überlassen bleibt. Zentrale Absicht des Paktes ist es, die Herkunfts- und Transitstaaten von Migranten und Flüchtlingen noch stärker in die Migrationskontrolle und Abschiebung einzubeziehen. Attraktiv werden soll diese Absicht durch Angebote begrenzter und zeitlich befristeter Migration. Unter der Überschrift „Zirkuläre Migration“ wird die „Gastarbeiterpolitik“ alter Art wiederbelebt.

Wie alle Vorgängerpapiere der EU verschließt der Pakt seine Augen vor dem täglichen Skandal, dem andauernden Sterben an den Außengrenzen. Wieder bleibt die zentrale Frage unbeantwortet: Findet eine Gemeinschaft von 27 Demokratien auf dieses Sterben – und auf die weiterwirkenden Flucht- und Migrationsursachen – eine andere Antwort als militärische Abwehrmaßnahmen, die Auslagerung des Flüchtlingsschutzes und fortgesetzte Menschenrechtsverletzungen?

Die Grundelemente des Paktes

Der Europäische Pakt soll fünf grundlegende Verpflichtungen enthalten, die die Migrations- und Asylpolitik der EU nach 2010 prägen sollen:

- *Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und Förderung der Integration;*
- *Bekämpfung der illegalen Einwanderung, indem insbesondere sichergestellt wird, dass illegal aufhältige Ausländer in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich in ein Transitland begeben;*
- *Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen;*
- *Schaffung eines Europas des Asyls;*
- *Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert.*

Mangelnde Bereitschaft zur selbstkritischer Bewertung der Sachstände

Schaut man sich die Ausführungen im Detail an, so entlarvt sich Vieles sehr schnell als Phrase oder Neuauflage des schlechten Alten. Besonders heuchlerisch ist der Text gerade dort, wo er feierlich bekräftigt, dass die gewählte Migrations- und Asylpolitik mit den Normen des Völkerrechts und den Menschenrechten, die Würde des Menschen und die Flüchtlinge betreffend, im Einklang stehen muss. In keiner Zeile ist eine selbstkritische Diagnose der EU-Politik an den Außengrenzen zu finden, die tagtäglich Flüchtlings-, Völker- und Menschenrechte verletzt.

Der Preis der Abschottung Europas, ihr Blutzoll, findet keine Erwähnung im Entwurf des Paktes zur Einwanderung und Asyl. Im Gegenteil: Unkritisch wird die Errichtung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX zu den erzielten Fortschritten der europäischen Migrationspolitik gerechnet. Doch FRONTEX ist nicht die Lösung, sondern wesentlicher Bestandteil des Problems. Seit Mitte 2006 spielt FRONTEX bei den Abfangmaßnahmen vor den Toren Europas eine wichtige Rolle. Seitdem werden Flüchtlingsboote im Zuge von FRONTEX-Einsätzen bereits in internationalen Gewässern oder den Gewässern kooperierender Küstenstaaten aufgebracht und in Transit- oder Herkunftsländer zurückverfrachtet. Tausende von Flüchtlingen und Migranten waren in den vergangenen Jahren betroffen. Weder von der EU noch von den nationalen Parlamenten wirksam kontrolliert, fühlt sich FRONTEX de facto an Menschenrechte kaum gebunden. In Erfolgsmeldungen von FRONTEX zu seinen Einsätzen auf See ist davon die Rede, dass Flüchtlingsboote und ihre Insassen aufgebracht (intercepted) oder umgeleitet (diverted) werden.

Unaufgeklärt bleibt bisher, was mit den von solchen Operationen betroffenen Flüchtlingen und Migranten geschehen ist. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass Flüchtlingen die Möglich-

keit zur Stellung eines Asylantrages an einem sicheren Ort ermöglicht worden wäre. FRONTEX kooperiert im Auftrag der EU mit Staaten, in denen Menschenrechte verletzt werden und Flüchtlingen kein Schutz geboten wird. FRONTEX macht sich damit mitschuldig, wenn solche Vorfeldstaaten ihrerseits weiterschieben, womöglich bis in die Verfolgerstaaten selbst. FRONTEX war schon früh daran beteiligt, Libyens Diktator Gaddafi zu einem der Wächter vor den Außengrenzen der EU zu machen. Zu diesem Zweck wurde bereits in der Vergangenheit die technische Ausrüstung geliefert, die eine umfassende Kontrolle von Libyens Südgrenze in der Wüste möglich machen soll. Der Diktator, seit langem Betreiber einer Migrationspolitik im eigenen Land, die auch willkürliche Massenabschiebungen einschließt, erhielt großzügig alles Benötigte, vom Allradfahrzeug bis zu Leichensäcken. Schutzbedürftige, Flüchtlinge kommen in der FRONTEX-Ideologie nicht vor. Wo FRONTEX operiert, gibt es qua definitionem nur „irreguläre Migration“, die gemeinsam mit „Partnerstaaten“ zu bekämpfen ist, welche Qualität diese Partnerstaaten auch immer haben mögen. Der Leichensack ist Ausdruck der Tatsache, dass FRONTEX und die EU-Staaten ihr Vorgehen konsequent zu Ende denken.

FRONTEX-Chef Laitinen hat schon im November 2006 wie selbstverständlich von seinen „libyschen Kollegen“ gesprochen. Ein Bericht von Human Rights Watch hatte wenige Monate zuvor beschrieben, wie die Realität in Libyen aussieht: Willkürliche Verhaftungen von Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen sind ebenso an der Tagesordnung wie zwangsweise Abschiebungen in Verfolgerländer oder das Aussetzen in der Wüste. Über 200.000 Personen wurden binnen weniger Jahre mit finanzieller Hilfe der EU aus Libyen abgeschoben. Beihilfe leisteten die EU-Justiz- und Innenminister, die allein drei Millionen Euro im Jahr 2006 für den Kauf von Patrouillenfahrzeugen und Nachtsichtgeräten zusagten.

Die EU weiß schon lange, was vor ihren Türen geschieht. Sie scheut selbst vor keiner Kooperation zurück und akzeptiert auch das Handeln einzelner Mitgliedsstaaten zu Lasten von Flüchtlingen und Migranten, etwa wenn Italien anlässlich eines neuen Abkommens zur Wiedergutmachung seiner Verbrechen aus der Kolonialzeit einen Vertrag mit Libyen schließt und zugleich gemeinsame italienisch-libysche Seepatrouillen zur „Bekämpfung der illegalen Einwanderung“ angekündigt werden. Berlusconi hat den europäischen Kaufmannsgeist dabei auf einen klaren Nenner gebracht: *„Wir werden mehr Gas und Benzin aus Libyen bekommen und weniger illegale Einwanderung“*.

Europäische Verantwortung wird verdrängt

Der Textentwurf des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl bringt es fertig, in keinem einzigen Satz auf die Ursachen von Flucht und Migration einzugehen. Das jedoch wäre Voraussetzung, um eine Migrationspolitik wirklich gestalten zu können. Man müsste dann aber auch von der europäischen Verantwortung sprechen. Die EU ist maßgeblich daran beteiligt, dass der Zwang zur Migration in den vergangenen Jahren zugenommen hat. EU-Agrar- und Fischereisubventionen ruinieren afrikanische Fischern und Bauern, die Nahrungs- und Wirtschaftsgrundlagen ganzer Regionen. Wer von Partnerschaft mit den Herkunftsländern spricht, darf nicht leugnen, dass die EU-Politik zu größerer Ungleichheit beigetragen hat und zwischen den angeblichen Partnern ein riesiges Machtgefälle besteht.

Der Entwurf des Pakts ist konsequent: Dem eurozentrischen Blick auf die Dinge folgt die neokolonialistische Attitüde: Europa weiß, was gut für die Herkunftsländer ist.

Gut für die EU-Staaten ist es demnach, ihre Attraktivität für hochqualifizierte Arbeitnehmer zu erhöhen und Studenten und Forscher aufzunehmen, was z.B. auch der aktuell in Deutschland verfolgten Politik entspricht.

Platz für die „Nützlichen“ durch Restriktionen beim Familiennachzug

Damit der Korridor für die gewünschte Einwanderung eröffnet werden kann, wird an anderer Stelle zu Lasten anderer Kategorien von Migranten restriktiv gesteuert. Jeder Mitgliedstaat wird aufgefordert, bei der „Zuwanderung aus familiären Gründen“ seine eigenen Aufnahmekapazitäten und die Integrationsfähigkeit der Familien zu berücksichtigen. Dies ist, obwohl die Europäische Menschenrechtskonvention pflichtgemäß kurz zitiert wird, ein Bekenntnis zu Verschärfungen beim Familiennachzug, wie sie eine Reihe von europäischen Staaten bereits eingeführt haben. Der Familiennachzug könnte sich in Zukunft immer mehr zu einer Angelegenheit für Privilegierte entwickeln.

Der Trend geht in vielen EU-Staaten bereits zu einer Verschärfung der Bedingungen für den Familiennachzug, etwa indem Integrationsvoraussetzungen und Sprachfähigkeit schon vor der Einreise nachzuweisen sind. Es steht zu befürchten, dass die Empfehlungen des Pakts eine Ausweitung solcher Praktiken noch ermutigen werden. Der Hinweis des Paktes auf die Einbeziehung der Aufnahmekapazität der Staaten in die Gestaltung der familienbezogenen Migration lässt außer Acht, dass bereits der Europäische Gerichtshof ein solches Kriterium nur unter der Bedingung akzeptiert hat, dass es nur einer unter vielen Faktoren sein kann. Er hat ausgeführt, dieses Kriterium dürfe nicht interpretiert werden als die Zulassung eines Quotensystems für den Familiennachzug oder die Einführung einer generellen dreijährigen Wartezeit für den Familiennachzug unter Außerachtlassung der Umstände des Einzelfalles.

Wer legal eingewandert ist, dem verspricht der Pakt künftig verstärkte Anstrengungen der Aufnahmeländer in Sachen Integration. Man darf gespannt sein, ob die Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, spezielle Maßnahmen einzurichten, die das Erlernen der Sprache und den Zugang zur Beschäftigung als wesentliche Integrationsfaktoren fördern, umgesetzt werden.

Keine Legalisierungen mehr

Geht der Pakt beim Thema der Gestaltung der legalen Einwanderung nicht über weiche Empfehlungen und Aufforderungen an die Mitgliedsstaaten hinaus, so wird beim Thema der Bekämpfung der illegalen Einwanderung Tacheles geredet. Radikal ist der Europäische Rat bei der Bekräftigung seiner Entschlossenheit, nicht die Ursachen für die „illegale Einwanderung“ zu bekämpfen, sondern die Einwanderer und Flüchtlinge. Ohne Bedingungen und Prinzipien soll hier mit den Herkunfts- und den Transitländern verstärkt zusammengearbeitet werden. Ausländer, die sich unrechtmäßig in den EU-Staaten aufhalten, sollen entweder freiwillig zurückkehren, was auch immer dies in ihrer Zwangssituation heißen mag, oder verstärkt abgeschoben werden. Allgemeine Legalisierungen, wie sie in den letzten Jahrzehnten insbesondere in den südeuropäischen Staaten immer wieder an der Tagesordnung waren, sollen künftig nicht mehr möglich sein. Legalisierungen soll es nur „einzelfallabhängig“ geben. Damit haben sich die Hardliner Sarkozy und Schäuble durchgesetzt, die schon seit einiger Zeit den Druck auf die südeuropäischen Staaten erhöht haben, Menschen ohne Papiere nicht mehr länger zu legalisieren.

Der Pakt legt recht eindeutig fest, was künftig nicht mehr geschehen soll. Er ist aber eine Mogelpackung, wo er sich als europäische Einwanderungskonzeption darstellt. Auch künftig gilt: Die EU ist noch weit von einer solchen Konzeption entfernt. Bis auf weiteres gibt es keinen gemeinsamen Einwanderungsstatus auf EU-Ebene. Das meiste bleibt noch auf Jahre hinaus in nationalstaatlicher Verantwortung. Es wäre wünschenswert, dass eine EU mit fast 500 Millionen Einwohnern eine kohärente Migrationspolitik mit langem Atem beginnt. Es entsteht jedoch gerade in der letzten Zeit der Eindruck, dass sich die EU der 27 Mitgliedsstaaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Traditionen, Probleme und Partikularinteressen schwer tut, zu einer Politik zu finden, die über kurzatmige Kompromisse hinausgeht. So bleibt es bei dem Zeithorizont des Paktes bis 2012 im wesentlichen bei dem unbefriedigenden Zustand: Die Abwehr von Flüchtlingen und Migranten wird gemeinsam gestaltet, den Rest machen die Nationalstaaten überwiegend nach eigenem Gusto.

Mehr Druck, mehr Rückübernahmeabkommen

Fortgesetzt wird die Politik der Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten. „*Verhandlungsmandate, die zu keinem Ergebnis geführt haben, sind zu überprüfen*“, so heißt es. Dahinter steht die Absicht, mit dem ganzen Gewicht der EU unkooperative Staaten dazu zu bringen, ihre Staatsangehörigen bei Rückführungen aufzunehmen. Die Praxis zeigt, dass bei der konkreten Ausgestaltung solcher Abkommen darauf abgezielt wird, dass die Vertragspartnerstaaten nicht allzu viel aus europäischer Sicht unnötigen Aufwand bei der Identifizierung ihrer Staatsangehörigen betreiben, sondern ggf. auch bereit sind, Menschen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit aufzunehmen. Wahlweise bedient man sich dabei hinter den Kulissen wirtschaftlicher oder entwicklungspolitischer Druckmittel, in einigen Fällen auch korruptiver Strukturen der herrschenden Eliten. Die Botschaft an die Transit- und Herkunftsländer ist klar: Wenn Ihr kooperiert, gibt es mehr Entwicklungshilfe und vielleicht auch ein kleines Einwanderungskontingent. Hatten sich Sarkozy und Schäuble im Rahmen der deutsch-französischen Initiative für „ernsthafte Sanktionsmaßnahmen der EU“ gegen nicht kooperationsbereite Staaten ausgesprochen, so wird dies jetzt etwas diplomatischer verbrämt.

Doch bekannt sind zumindest die jetzigen Methoden. Da zahlt man den Mitgliedern von Delegationen, die zur Identifizierung eigener Staatsangehöriger in Deutschland anreisen, schon mal eine Kopfpauschale im Erfolgsfall. Da reist, wie im Falle Guineas, mit der Delegation zur Identifizierung seiner Landsleute derjenige an, der ihnen zuvor gegen Entgelt beim Verlassen des Landes behilflich war. Der Zweck heiligt die Mittel. Einschleusen ist kriminell – Ausschleusen ist genehm.

Verstärkt werden soll die EU-Zusammenarbeit bei der Abschiebung illegal aufhältiger Ausländer. Neue Methoden sollen sie flankieren. Gemeinsam organisierte Sammelflüge, die es bereits gibt, sollen offenbar verstärkt eingesetzt werden. Ein europaweites biometrisches Register der Personengruppe soll entstehen. Vorgearbeitet hat die EU bereits mit der sogenannten Rückführungsrichtlinie, die im Ergebnis zu mehr Abschiebungshaft in den EU-Staaten führen wird.

Symptome bekämpfen, nicht die Ursachen

Zum wiederholten Mal bekennt sich die EU mit dem Pakt zu einer verstärkten polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, mit der die internationalen Schleuser- und Menschenhänd-

lerbanden bekämpft werden sollen. Dabei sind die EU-Staaten für Schutzbedürftige und Flüchtlinge nur noch zu erreichen, wenn sie sich der Dienstleistung der organisierten Fluchthilfe bedienen. Das Gewerbe blüht gerade infolge der europäischen Abschottungspolitik, die die Flucht auf eigene Faust fast unmöglich und die Reisewege immer gefährlicher macht. Deshalb ist es auch zynisch, im Entwurf des Paktes anzukündigen, die *„bedrohten Bevölkerungsgruppen besser zu unterrichten, damit die Tragödien, die sich besonders auf dem Meer abspielen können, vermieden werden.“* Worüber sollen Flüchtlinge, die sich ihren Verfolgern entziehen wollen oder Migranten, denen ihre Lebenssituation keine ernsthafte Wahl lässt, besser unterrichtet werden? Dass sie besser zuhause blieben, weil der Weg gefährlich ist? Das wissen sie. Was hat die EU als Alternative anzubieten? Das diffuse Versprechen einiger Visa für die zirkuläre Migration? Ein paar Ausbildungsplätze für Jugendliche, denen auch die bessere Qualifikation in vielen Fällen keine Zukunft im eigenen Lande eröffnen wird? Tatsache ist, dass die Migration von Menschen aus verarmten Staaten eine Überlebensstrategie ist, eine der Einzelnen und ganzer Dörfer. Trotz aller Tragödien, trotz der Tatsache, dass viele Menschen, die migrieren müssen, dies mit ihrem Leben bezahlen: Aufs Ganze gesehen funktioniert die Strategie: Die Rücküberweisungen von Migranten übertreffen die Mittel der Entwicklungshilfe um ein Vielfaches. Diese Rechnung ist einfach. Ein paar umgewidmete Mittel aus dem Entwicklungshilfeeat werden hier nichts ändern, so lange die EU nicht bereit ist, an den politischen Strukturen, die die Ungleichheit in den letzten Jahren noch vergrößert haben, Grundlegendes zu ändern.

Europäische Krokodilstränen werden vergossen, wo der Pakt die Mitgliedsstaaten auffordert, mit Entschiedenheit und abschreckenden Sanktionen gegen die Personen vorzugehen, die illegal aufhältige Ausländer ausbeuten. Viele EU-Staaten verdanken große Teile ihres Wohlstandes den irregulären Migranten. Gerade die Tatsache, dass die meisten EU-Staaten ihnen nur geringe Rechte eingeräumt haben, hat sie zum Opfer ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse gemacht. Vor diesem Hintergrund ist die Behauptung des Paktes, es sei auch im Interesse der Migranten, wenn mit Sanktionen gegen Arbeitgeber vorgegangen wird, eine abenteuerliche Behauptung, wenn künftig Legalisierungen gerade ausgeschlossen werden sollen. Die Betroffenen werden kaum dankbar sein, dass an die Stelle der Ausbeutung ihre Abschiebung tritt.

Weitere Aufrüstung an den Außengrenzen

Im Kapitel „Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen“ bedient sich der Pakt einer kraftmeierischen Sprache, die dem erneuten Bekenntnis zur Militarisierung der Außengrenzen entspricht. So sollen die Mitgliedsstaaten und die Kommission *„alle ihnen zu Gebote stehenden Mittel“* an den Land-, See- und Luftaußengrenzen einsetzen. Bis Anfang 2012 sollen das biometrische Visum allgemein eingeführt und die Kooperation zwischen den Auslandsvertretungen der Mitgliedsstaaten intensiviert werden. Die Grenzschutzagentur FRONTEX soll mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet werden, um ihren Koordinierungsauftrag bei der Sicherung der Außengrenzen ganz ausführen zu können. Dies ist ein Blankoscheck für eine Organisation, deren Budget ständig wächst, obwohl sie weder vom europäischen noch von den nationalen Parlamenten wirksam kontrolliert werden kann. Die Einrichtung von FRONTEX-Fachaußenstellen für die östlichen Landgrenzen und die südlichen Seegrenzen soll möglich werden.

Die Parole „mehr vom selben“ dominiert auch die im Pakt erklärte Absicht, die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- oder den Transitländern bei der Außengrenzkontrolle und der Be-

kämpfung der illegalen Einwanderung vertiefen zu wollen. Genannt wird verstärkte Ausbildungs- und Ausstattungshilfe der EU „für die mit der Steuerung der Migrationsströme betrauten Mitarbeiter dieser Staaten“. Nach den bisherigen Erfahrungen sind damit nicht nur Schreibtische und Telefone gemeint. Nach dem Modell Libyen geht es auch um paramilitärisches Equipment.

„Ein Europa des Asyls“ oder: Ein paar sollen noch durchkommen

Hinter diesem europäischen Abschottungsschleier soll es dennoch ein „Europa des Asyls“ geben. Jedenfalls verspricht dies der Pakt in seinem entsprechenden Kapitel. Angekündigt wird die Vollendung des gemeinsamen europäischen Asylsystems und ein höheres Schutzniveau, wie dies die Kommission in ihrem asylpolitischen Aktionsplan vorgeschlagen hat. Unterstrichen wird, dass die erforderlich Stärkung der Kontrollen an den EU-Grenzen *„jenen Personen, die die Schutzsysteme berechtigt in Anspruch nehmen können, nicht den Zugang zu diesen Systemen verwehren darf.“* Dies ist Heuchelei und double-speak. EU-Staaten, die Transitstaaten aufrüsten und für die Abschottungspolitik instrumentalisieren, versuchen gerade sicherzustellen, dass ein Zugang zum europäischen Schutzsystem nicht möglich ist. De facto wird nicht geprüft, ob jemand Flüchtling ist oder aus anderen Gründen „die Schutzsysteme berechtigt in Anspruch“ nehmen könnte. FRONTEX-Chef Laitinen hat dies vor Jahren bereits in ein einfaches Credo gefasst: *"Das sind keine Flüchtlinge, sondern illegale Migranten."*

Der Pakt sieht vor, dass ein europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen eingerichtet werden soll, das auf der Grundlage einer „gemeinsamen Kenntnis der Herkunftsländer die Abstimmung der Praktiken, der Verfahren und damit auch der erstinstanzlichen Entscheidungen fördern“ soll. Bislang gibt es noch höchst unterschiedliche Einschätzungen der einzelnen EU-Staaten zur menschenrechtlichen Situation in bestimmten Herkunftsländern sowie äußerst unterschiedliche Anerkennungsquoten und Entscheidungspraktiken, obwohl seit Jahren ein gemeinsames EU-Asylrecht für die EU-Mitgliedstaaten rechtliche Mindeststandards definiert. Zum Beispiel wurden tschetschenische Flüchtlinge in manchen Staaten zu Null und in anderen zu 90 Prozent anerkannt. Fatal hat sich die uneinheitliche Praxis in der EU auch für die irakischen Flüchtlinge ausgewirkt: nachdem insbesondere Schweden lange Zeit im Gegensatz zu den meisten anderen EU-Staaten hohe Anerkennungsquoten hatte, wurde diese positive Praxis – als die meisten anderen EU-Staaten nicht mitzogen - eingestellt. Nun schiebt Schweden sogar religiöse Minderheiten in den Zentralirak ab. Dieses Beispiel zeigt, dass der Wettbewerb um die restriktivste Asylpolitik noch längst nicht beendet ist. Ein solidarisches Europa muss gemeinsam Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen übernehmen.

Es ist unklar, inwieweit ein Unterstützungsbüro zu einer verbesserten Entscheidungspraxis beitragen könnte, die dem Schutzbedürfnis der jeweiligen Flüchtlingsgruppen gerecht wird. Es müsste sichergestellt sein, dass nicht die jeweils restriktivsten Entscheidungspraktiken und die bagatellisierendsten Einschätzungen und Quellen zur Verfolgungsgefahr Grundlage der Entscheidungen werden.

Auch im Paktentwurf wird eine fragwürdige Verbindung zwischen Flüchtlingsaufnahmeprogrammen und regionalen Schutzprogrammen hergestellt, der darauf deutet, dass nach der Methode „Flüchtlingsschutz ja, aber nicht bei uns in der EU“ weiterverfahren werden soll. So verspricht der Pakt in Zusammenarbeit mit UNHCR ein verstärktes Engagement bei der

Neuansiedlung von Personen, die unter dem Mandat des UNHCR stehen. Im Rahmen von Resettlementprogrammen sollen auf freiwilliger Basis anerkannte Flüchtlinge in EU-Staaten übernommen werden. Insbesondere soll dies jedoch gelten für Flüchtlinge „im Rahmen der regionalen Schutzprogramme“. Bei den regionalen Schutzprogrammen handelt es sich um die praktischen Versuche des Outsourcings des Flüchtlingsschutzes. Denjenigen Staaten in den Herkunftsregionen, die die Hauptlast der Flüchtlingserstaufnahme seit jeher getragen haben, wird der Rest derer, die die Weiterflucht versuchen wollen, auch noch aufgedrängt. 85 bis 90 Prozent der Weltflüchtlingsbevölkerung bleiben bereits heute in der Herkunftsregion und leben dort oft unter erbärmlichen Umständen.

Nur wenige EU-Staaten nehmen mit einer relevanten Zahl von Aufnahmeplätzen an Programmen zur Neuansiedlung (resettlement) teil. Ein Engagement der EU-Staaten ist dringend erforderlich. Die Nagelprobe auf die angekündigte Bereitschaft, hier verstärkt tätig zu werden, steht unmittelbar an. Die Aufnahme irakischer Flüchtlinge, die zu Millionen in den Nachbarstaaten des Iraks in prekärer Situation leben und von denen viele in absehbarer Zeit nicht zurückkehren können, ist das Gebot der Stunde. Bisher haben die EU-Gremien und die Mitgliedsstaaten aufeinander verwiesen und blieben untätig. Es darf nicht zugelassen werden, dass Syrien, Jordanien und andere Staaten, die zunächst bereitwillig irakische Flüchtlinge aufgenommen haben, allein gelassen werden. Hier muss die EU beweisen, dass die im Pakt beschworene Partnerschaft mehr ist als eine folgenlose Absichtserklärung. Die EU muss sich ihrer Größe und ihrer wirtschaftlichen Bedeutung entsprechend an der Flüchtlingsaufnahme beteiligen.

So dringlich die Beteiligung an solchen Programmen ist – sie dürfen nicht als Ersatz, sondern nur als eine Ergänzung zum regulären System des Flüchtlingsschutzes verstanden werden. Flüchtlingen, die den Weg auf eigene Faust nach Europa geschafft haben, muss über das Asylverfahren Schutz zugänglich gemacht werden. Die Flucht in die EU darf nicht durch Abschottung unmöglich werden.

Bezogen auf die Resettlementprogramme ist zu betonen, dass diese insbesondere zur Aufnahme der besonders verletzlichsten unter den Flüchtlingsgruppen dienen sollen (wie Traumatisierte, Kinder, Schwangere etc.). Die Freiwilligkeit bei der Beteiligung an Resettlementprogrammen darf nicht dazu führen, dass sich die Aufnahmestaaten etwa nach Bedürfnissen des eigenen Arbeitsmarktes Personengruppen herausuchen. Das Schutzbedürfnis der Flüchtlinge muss im Vordergrund stehen.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der weitaus größte Teil der Flüchtlinge in den Herkunftsregionen unterkommt, greift die Absichtserklärung zu kurz, im Benehmen mit dem UNHCR „*Vorschläge für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Hinblick auf die Verstärkung der Kapazitäten von deren Schutzsystemen*“ vorlegen zu wollen. Hier werden Ablasszahlungen angebahnt. Die Drittstaaten sollen in die Lage versetzt werden, noch größere Zahlen von Flüchtlingen absorbieren zu können. Dass dort unter solchen Umständen ein faires Asylverfahren für die Betroffenen zu installieren wäre, ist unwahrscheinlich, müssten die Dritt- und Transitstaaten doch damit rechnen, auf dem Großteil der auf ihrem Territorium anerkannten Flüchtlinge „sitzen zu bleiben“. Mehr als die Hälfte der Weltflüchtlingsbevölkerung lebt trotz Asylankennung seit über zehn Jahren in Lagern der Herkunftsregion, trotz Flüchtlingsstatus oft ohne die Rechte, die die Genfer Flüchtlingskonvention verspricht. Hinter dem Vorschlag der „*Verstärkung der Kapazitäten von deren Schutzsystemen*“ verbirgt sich im Grunde die Absicht der EU, mehr Flüchtlinge in der Region zu halten und gegebenenfalls mit humanitärer Hilfe notdürftig zu versorgen.

Gleicher Nutzen für alle? Eine Ideologie der Partnerschaft zwischen Ungleichen

Abschließend schmiert die EU im Entwurf des Paktes zur Einwanderung und Asyl weiße Salbe auf die Wunden, die ihre defizitäre Entwicklungs-, Migrations- und Asylpolitik geschlagen hat. Eine umfassende Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern soll geschaffen werden, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert. Der Europäische Rat *„ist überzeugt, dass dieser Ansatz, der gleichermaßen auf die Gestaltung der legalen Migration, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und die Synergien zwischen Migration und Entwicklung zum Vorteil aller betroffenen Staaten und der Migranten selbst abstellt, im Osten wie im Süden ein sehr sinnvoller Ansatz ist.“*

Das ist die EU-Variante der Phrasen, die etwa die Internationale Organisation für Migration (IOM) in die Welt setzt. Demnach ist die gesteuerte Migration in dieser Welt ein Mechanismus, mit dem sich wundersamerweise alles zum Besten fügt „for the benefit of all“. Doch hart im Raume stoßen sich die Sachen, wo die reichen Industriestaaten bislang nur bereit waren, ein paar Brosamen für die Armen über die Tischkante fallen zu lassen und gleichzeitig ängstlich darauf bedacht waren, die eigenen Beiträge zur Vergrößerung der Ungleichheit zu verbergen. Die Ankündigung, dass künftig in den Beziehungen zu jedem einzelnen Drittstaat die Qualität des bestehenden Dialogs in der Migrationsfrage berücksichtigt werden soll, ist vor diesem Hintergrund eher eine Drohung als die Ankündigung partnerschaftlichen Handelns.

Unter einer engen Partnerschaft versteht der Europäische Rat das „Angebot“ eines Pakets von Abkommen, die zugleich legale Migrationsmöglichkeiten (also Visa) vorsehen wie auch die Verpflichtung der Herkunfts- und Transitstaaten zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und zur Rückübernahme. Die Abkommen sollen auch eine entwicklungsbezogene Komponente zugunsten der Herkunfts- und Transitländer beinhalten. Die entsprechenden Mittel dürfte es dann allerdings nur bei Wohlverhalten geben, wenn der Partner beim „Dialog in der Migrationsfrage“ Demut gezeigt hat.

Möglichkeiten der legalen Einwanderung anzubieten, wird weiterhin eine Obliegenheit der einzelnen Mitgliedsstaaten der EU bleiben. Der Pakt verpflichtet demgemäß zu nichts konkretem. Wenn die Staaten legale Einwanderung zulassen wollen, sind sie aufgefordert, den Formen der temporären oder zirkulären Migration den Vorzug zu geben. Dies ist der Versuch einer Neuauflage der Gastarbeiterpolitik alten Stils. Es brauchte Jahrzehnte, bis die EU-Staaten endlich anerkannten, dass die Realität der Migration eine andere war und dem Rechnung getragen wurde. Als „zirkuläre Migration“ wird jetzt das gescheiterte Rotationsmodell als modernisierter europäischer Ansatz gepriesen. Der Pakt übernimmt die Idee der deutsch-französischen Initiative, es als Ansatz gegen brain-drain, also die Abwanderung von Intelligenz, darzustellen, Migranten nur auf wenige Jahre befristet ins Land zu lassen, um sie dann möglichst über ein Rückübernahmeabkommen problemlos wieder hinauszubefördern. Unter anderem afrikanische Kritiker sind es gewesen, die den Begriff „Kleenex-workers“ für die Instrumentalisierung von Migranten in dieser Weise geprägt haben.

Der Begriff „vorübergehende“ oder „zirkuläre“ Migration ist in den letzten Jahren geduldig propagiert worden. Dahinter steht eine Sichtweise, die Migranten in erster Linie als Arbeitskräfte sieht, aber nicht als Menschen mit Hoffnungen, Plänen und vor allem Rechten. Es ist ein Mythos, dass Migration so – quasi auf dem Reißbrett – zu organisieren sei.

Was die rigide Durchsetzung von Modellen der zirkulären Migration bedeutet, zeigt das Beispiel der Staaten, die bereits jetzt in einigen Fällen eine geringe Anzahl von Visa vergeben.

So hat Spanien Erntearbeiterinnen für einen zeitlich beschränkten Einsatz „importiert“. Bevorzugt wurden, da die Rückkehrwilligkeit gesichert schien, Mütter, die ihre Kinder im Herkunftsland, in der Regel Marokko, zurückließen. Eine Migrationspolitik, die die Rückkehrpflicht mit fragwürdigen „Anreizen“ oder Sanktionen gegen die Interessen der Migranten durchzusetzen versucht, etwa indem sie durch die Erhebung von Kautionen oder die Einbehaltung von Lohnbestandteilen, die erst im Ausland ausgezahlt werden, Druck ausübt, ist grundsätzlich abzulehnen.

Der Pakt: Das jüngste Dokument eurozentrischer Arroganz

Der Pakt verkündet die Absicht, die Migrations- und Entwicklungspolitik besser integrieren zu wollen, indem geprüft wird, wie diese Politik den Herkunftsregionen der Zuwanderer unter Wahrung der Kohärenz mit den anderen Aspekten der Entwicklungspolitik zugute kommen kann. Das hätte seit Jahren geschehen können. Die Fachleute in den Entwicklungsministerien und bei den entsprechenden Nichtregierungsorganisationen können vieles beitragen. Bislang haben jedoch bei der Behandlung von Migrationsfragen die Innenpolitiker der Mitgliedsstaaten immer die Meinungsführerschaft übernommen. Der Entwurf des Pakts gibt wenig Anlass zur Hoffnung, dass dies künftig anders werden könnte. Er ist das jüngste Produkt eurozentrischer Arroganz.

Eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen hat den Pakt in einem Aufruf zur Mobilisierung für einen regierungsunabhängigen Migrationsgipfel in Paris wie folgt kritisiert: *„Wir sind besorgt über den wesentlich von sicherheitspolitischen Prinzipien bestimmten Umgang mit Migration, der den Tod Tausender von Menschen in Kauf nimmt, und über die Umsetzung ökonomischer Entscheidungen, die den afrikanischen Kontinent auch in Zukunft jeglicher Entwicklungsmöglichkeiten berauben werden... Es ist höchste Zeit, dass die Frage von Migration und Entwicklung wirklich unter dem Blickwinkel gegenseitiger Interessen gedacht wird: denen der Herkunftsländer, der Transitländer, der Aufnahmeländer und vor allem der MigrantInnen selbst.“*

Dem ist zuzustimmen. Der Entwurf des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl ist kein Pakt. Er ist ein einseitiges Dekret.