

Kooperative Externalisierung des Flüchtlingsschutzes – neues Paradigma ohne Substanz?

Dr. Jan Schneider¹

Beim Prozess der ‚kooperativen Externalisierung‘ geht es im weiteren Sinne um die ‚Herausverlagerung‘ flüchtlingspolitisch relevanter Maßnahmen in Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Grob lassen sich drei Ebenen flüchtlingspolitischer Kooperation unterscheiden:

1. Maßnahmen der Zusammenarbeit, die den Kern von Flüchtlingspolitik, also den tatsächlichen materiellen Flüchtlingsschutz betreffen;
2. Maßnahmen der Zusammenarbeit, die unmittelbare Auswirkungen auf Flüchtlinge bzw. Schutzsuchende haben können, z.B. in dem sie ihre Mobilität beschränken oder erhöhen, ohne explizit auf diese Gruppen gerichtet zu sein;
3. Maßnahmen der Zusammenarbeit, die nur mittelbar bzw. indirekt Auswirkungen auf Schutzsuchende haben, z.B. in Entwicklungspolitik, Außenpolitik, Wirtschafts- und Handelspolitik.

Kooperation beim Grenzschutz

FRONTEX und der EU-Außengrenzenfonds sind seit Mitte der 2000er Jahre die wichtigsten gemeinsamen Instrumente der EU zum Schutz ihrer Außengrenzen. Dabei waren die Ziele einzelner Länder meist deckungsgleich mit denen der gesamten EU, so dass bestehende Verbindungen zu Drittstaaten quasi ‚im Namen der EU‘ weitergeführt werden konnten. Das größte Maß (negativer) Aufmerksamkeit haben in diesem Zusammenhang die Abkommen Italiens mit dem Gaddafi-Regime in Libyen hervorgerufen. Ein anderes, gut dokumentiertes Beispiel ist die Auslagerung des Grenzschutzes durch Spanien nach Mauretanien, Marokko und in den Senegal.²

Kooperation zur Mobilitätsförderung?

Der sog. Gesamtansatz für Migration und Mobilität soll seit 2005 „den übergeordneten Rahmen der auswärtigen Migrations- und Asylpolitik der EU“ bilden und dabei in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten auch Entwicklungsziele in den Blick nehmen.³ Die wichtigsten Vereinbarungen mit den Partnerländern bilden die sog. Mobilitätspartnerschaften, in denen bislang allerdings Aspekte der Migrationsvermeidung dominieren, während es kaum Angebote zur legalen Migration gibt.

Kooperation bei Resettlement und Aufnahmeprogrammen

Zentraler Kooperationspartner von Staaten, die Kontingente zur Wiederansiedlung definiert haben, ist der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR). Derzeit reichen seine personellen Kapazitäten allerdings nur zur Auswahl von etwa 70.000 Flüchtlingen pro Jahr, während allein für 2015 mit einem Resettlement-Bedarf für rund 1 Mio. Flüchtlinge gerechnet wird. Demgegenüber mutet das Resettlement-Angebot der EU-Länder von derzeit rund 5.000 pro Jahr geradezu lächerlich an. Auch der Vorschlag eines gemeinsamen Programms für 20.000 Personen in zwei Jahren, den die Kommission in ihrer Migrationsagenda gemacht hat,⁴ wäre angesichts dessen nur ein kleiner Schritt. Zu einer intensiven Kooperation kommt es bei Aktionen wie den „Humanitären Aufnahmeprogrammen“ für Syrer, die direkt in den Flüchtlingslagern durchgeführt werden (gut 30.000 Personen seit 2013).

Kooperation durch finanzielles Engagement

¹ Der Verfasser arbeitet in der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration. Der Beitrag gibt seine persönliche Auffassung wieder.

² Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin 2015, S. 69 ff.

³ Mitteilung der Kommission vom 18.11.2011 „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“, KOM(2011) 743 endgültig, Brüssel.

⁴ Mitteilung der Kommission vom 13.05.2015 „Die Europäische Migrationsagenda“, COM(2015) 240 final, Brüssel.

Die ‚Hilfe in der Region‘ gilt gegenüber der Aufnahme in Europa als effizienter, da mit einem bestimmten Budget meist mehr Personen versorgt werden können. Allerdings zeigt das Beispiel Libanon, wo momentan rund ein Viertel der Bevölkerung aus Schutzsuchenden besteht (ca. 1,2 Mio. Flüchtlinge Ende 2014), die Grenzen dieses Kooperationsmodells: Die Aufnahmefähigkeit ist überschritten und es besteht dringender Bedarf für mehr Resettlement-Plätze. Auch die Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme haben noch nicht zur nachhaltigen Verbesserung des Flüchtlingsschutzes in entsprechenden Regionen geführt.

Kooperation bei der Schutzprüfung?

Derzeit wird kontrovers diskutiert, ob die EU in Drittländern Asylanträge entgegennehmen und bearbeiten sollte. Die Realisierungschancen für extraterritoriale Schutzprüfungen, die rechtsstaatlich akzeptabel und praktisch umsetzbar sind, erscheinen allerdings für die nähere Zukunft eher gering. Zur Einrichtung einer EU-Asylbehörde bedürfte es zunächst einer Änderung der Verträge; falls EU-Staaten oder Drittstaaten Verfahren betreiben sollen, müssten Standards und Rechtswegegarantien definiert werden, und der Umgang mit anerkannten bzw. abgelehnten Flüchtlingen müsste geregelt werden.

Fazit

Die Externalisierung der Migrationspolitik hat bereits in verschiedenen Bereichen zur Kooperation mit Drittländern geführt. Sie gilt mittlerweile einigen als Schlüssel für bessere, ‚nachhaltige‘ Flüchtlingspolitik bzw. die Bekämpfung von Fluchtursachen. Mit Blick auf den konkreten Flüchtlingsschutz ist die Bilanz allerdings bislang dürrftig, da es sich primär um ‚negative Kooperation‘ handelt, die darauf ausgerichtet ist, Schutzsuchende außerhalb der EU zu halten. Es spricht nichts dagegen, Drittstaaten beim Kapazitätsaufbau zu unterstützen, solange die EU ihrer Verantwortung bei der Flüchtlingsaufnahme gerecht wird. Momentan besteht jedoch starkes Ungleichgewicht zugunsten der Restriktion, während kaum legale Zugangswege bestehen. Mit Blick auf das Asylrecht hat als ‚rote Linie‘ zu gelten, dass jegliche extraterritoriale Maßnahmen des Flüchtlingsschutzes allenfalls Supplement, nicht Ersatz für den über das im EU-Recht kodifizierte Asylrecht sein dürfen.