

Vereinbarkeit des Konzepts der “sicheren Drittstaaten” mit Völker- und Unionsrecht

Dr. Reinhard Marx, Rechtsanwalt, Frankfurt am Main

Vortrag bei dem Symposium

„Flüchtlingsschutz in Europa – Auslaufmodell oder Neuanfang?“

25. bis 26. Juni 2018

Französische Friedrichstadtkirche, Berlin

Das vorgegebene Thema führt mitten ins Herz des Flüchtlingsrechts. Am richtigen Verständnis und der Anwendung der Drittstaatenregelung entscheidet sich, ob der völkerrechtliche Flüchtlingschutz wirksam gewährleistet wird.

Dementsprechend erhalten Schutzbedürftige nach dem Verfassungsrecht der Union Aufnahme in der Union. Art. 78 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union (AEUV) formuliert es so, dass jedem Schutzbedürftigen ein angemessener Status **angeboten** wird. Diese Politik muss mit der **Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)** übereinstimmen. Und Art. 18 GRCh **gewährleistet** „Recht auf Asyl“ nach Maßgabe der GFK. Hieraus folgt:

1. Zwar gewährt die GFK nur Schutz gegen Abschiebung und Zurückweisung in das Herkunftsland, aber kein „Recht auf Asyl“. Jedoch garantiert die Union Flüchtlingen, die schutzbedürftig sind, Aufnahme, während des Verfahrens nach der Verfahrensrichtlinie (Art. 7 RL 2013/32/EU), nach der Statusgewährung nach der Qualifikationsrichtlinie (Art. 24 Abs. 1 RL 2011/95/EU).
2. Flüchtlinge brauchen nur dann nicht aufgenommen werden, wenn sie bereits in einem Drittstaat Schutz nach Maßgabe der GFK **erhalten haben**, sie also nicht schutzbedürftig sind, oder gewährleistet ist, dass sie diesen **erhalten werden**. Drittstaaten nennt man diese, weil sie weder das angestrebte Asylland noch das Herkunftsland sind.
3. Die Union hat sich durch ihr Verfassungsrecht **selbst gebunden**: Die Drittstaatenregelung muss den Anforderungen der GFK genügen. Zwar wird die Bedeutung der GFK abschätzig mit der platten Formel, sie gewähre nur Rechte **im**, aber kein Recht **auf** Asyl beschrieben. Diese Auslegung berücksichtigt jedoch nicht die Funktion der GFK, den Verlust des nationalen Schutzes durch den internationalen Schutz, garantiert durch die Gemeinschaft der Vertragsstaaten, zu ersetzen, das heißt, irgend ein Staat muss nach international anerkannten Regeln den Schutz gewähren. Es ist dieser Zweck der GFK, der ihre Auslegung und Anwendung nach Treu und Glauben (Art. 31 Abs. 1 WVRK) leitet. Der Zweck der GFK, den Wegfall des nationalen Schutzes zu ersetzen, verpflichtet daher die Vertragsstaaten dazu, zu dessen Gewährleistung, miteinander zusammen zu arbeiten, wenn sie aufgrund des Asylantrags eines Flüchtlings im konkreten Einzelfall um Gewährung internationalen Schutzes gebeten werden. Der zuerst angesprochene Staat muss daher konkret mit dem Staat, an den er den Flüchtling verweisen will, zusammenarbeiten, wenn er den Asylantrag nicht inhaltlich prüfen will. Andernfalls droht die Gefahr, dass der Flüchtling im Orbit umher irrt. Er handelt also seinen Verpflichtungen zuwider, wenn er diese Gefahr nicht wirksam ausschließt. Andererseits muss der Drittstaat mit dem Staat, der den Flüchtling an ihn verweisen will, eng zusammenarbeiten. Einer von beiden muss den Asylantrag des Flüchtlings inhaltlich prüfen, da sonst dem Ziel der GFK, wirksamen Schutz zu gewähren, zuwider gehandelt wird. Verweist auch der Drittstaat, den Flüchtling an einen weiteren (Dritt-)Staat, begeben sich beide Staaten, der abschiebende Staat und der erste Drittstaat, der Kontrollmöglichkeiten, dass der

Flüchtling wirksamen Schutz erhält. Je länger die Kette der Verweisung, desto geringer wird die Chance des Flüchtling, Schutz vor Verfolgung zu finden. Es ist also in erster Linie, der Staat, der die Verweisungskette in Gang gesetzt hat, der seine völkerrechtlichen Pflichten verletzt, wenn er nicht wirksam sicherstellen kann, dass der Flüchtling Schutz erhält. Die Vertragsgemeinschaft muss gewährleisten, dass Flüchtlinge nicht im endlosen orbit schutzlos bleiben und schließlich im Herkunftsland landen, ohne dass ihre Asylgründe durch einen der Vertragsstaaten inhaltlich geprüft worden wären. Diese völkerrechtlichen Grundsätze bestimmen die Auslegung und Anwendung der Drittstaatenregelung

Die Union wollte von Anfang des Gemeinsamen Europäischen Asylrechts (GEAS) an das Phänomen des „**refugee in orbit**“, das die Flüchtlingspolitik in Europa in den 1970er und in der ersten Hälfte der 1980er Jahren geprägt hatte, beseitigen. Auf dieses Ziel hat die Union seit Verabschiedung der *Einheitlichen Europäischen Akte 1987* hingearbeitet. Denn mit der Abschaffung der Binnenkontrollen ließ sich eine derartige Politik nicht mehr vereinbaren. Dies lieferte nach dem Bundesverwaltungsgericht dem zentralen Anliegen des GEAS zuwider, jedem Asylsuchenden einen Zugang zum Asylverfahren zu eröffnen.¹

Den selbst gesetzten Verpflichtungen der Union werden die von der Kommission vorgeschlagenen Regelungen² nur teilweise gerecht, teilweise gar nicht. Das Parlament geht zwar teilweise über die Vorschläge der Kommission hinaus.³ Es ist aber eher unwahrscheinlich, dass es bei zu erwartendem Widerstand des Rates (Mitgliedstaaten) seine Positionen aufrechterhalten wird. In mehreren Stellungnahmen hat der Rat die GFK beiseite geschoben.⁴ Er will offensichtlich durch seine Positionen das europäische Asylrecht ohne Berücksichtigung der GFK reformieren und dieses noch unterhalb des Niveaus des geltenden Sekundärrechts verankern, also zeitlich hinter die 1951 mit der GFK eingeleitete Flüchtlingspolitik zurück. Dies lässt sich im Blick auf die geplante Drittstaatenregelung an folgenden Schlüsselfragen nachweisen:

1. Dürfen nur Vertragsstaaten der GFK als Drittstaaten behandelt werden? Anders als bislang will die Kommission das Konzept des ersten Asylstaates verbessern, indem es anders als derzeit die Anerkennung als Flüchtling nach der GFK in diesem Staat zwingend voraussetzt. Auch muss beim sicheren Drittstaat der Refoulementschutz und der Zugang zu einem Verfahren nach der GFK gewährleistet sein. Außerdem schlägt die Kommission vor, dass dort eine Reihe von sozialen Rechten gewährt werden müssen. Die

¹BVerwG, InfAuslR 2016, 316 (318) Rn 20, bezogen auf das Dublin-System.

²*Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, Brüssel, 13. Juli 2017, COM(2016)0224 final, 2016/0224 (COD).

³*Europäisches Parlament*, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), Brüssel, 6. November 2017, A8-0345/2017.

⁴Presidency compromise proposals in relations to Articles 1 – 43 during three Meetings (26–27 September, 5–6 October and 24–25 October (2017)), No 14098/17 – 2016/0224(COD) - common procedure for international protection; Presidency, Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or stateless person (recast), 14 February 2018, WK 1829/2018 INIT; Presidency, Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or stateless person (recast), 17 April 2018 – 7863/18.

Frage wird damit von der Kommission eindeutig beantwortet: Sowohl erster Asylstaat wie sicherer Drittstaat müssen die GFK ratifiziert haben. Zwar fehlt bei beiden Konzepten – anderes als beim geltenden Konzept des sicheren europäischen Drittstaates (Art. 39 Abs. 2 Buchst. a) RL 2013/32/EU) das Erfordernis, dass der erste Asylstaat oder sichere Drittstaat die GFK **vorbehaltlos ratifiziert** haben muss. Es handelt sich insoweit aber ausschließlich um wenige europäische Vertragsstaaten. Da hierzu die Türkei gehört und diese diesen Vorbehalt gemacht hat, soll wohl nachträglich die Vereinbarung sekundärrechtlich legitimiert werden.

2. Dürfen Flüchtlinge auch in Drittstaaten zurückgewiesen oder abgeschoben werden, die **nur teilweise sicher** sind? Der Rat hatte zunächst - wohl im Blick auf Libyen - genau dies vorgeschlagen, nachdem eine vom Bundesinnenministerium in Auftrag gegebene gutachterliche Stellungnahme⁵ einen derartigen, im Völkerrecht bis dahin nicht bekannten Vorschlag gemacht hatte. Inzwischen hat der Rat diesen Vorschlag aber wieder fallen gelassen. Gegen diesen Vorschlag spricht, dass die GFK im **gesamten Staat** wirksam angewandt werden muss und die Situation in einem solchen Staat von einem ständigen Wechsel der Situation geprägt ist. Regionen, die heute sicher sind, können morgen bereits (wieder) unsicher sein und umgekehrt. Darüber hinaus wird es sich in aller Regel um wirtschaftlich schwache Staaten handeln, sodass mit Recht die Frage gestellt werden kann, ob es legitim ist, dass eine so wirtschaftlich starke und stabile Region wie der Union die Last, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen verbunden ist, auf derart fragile Staaten abwälzt.
3. Muss der Flüchtling **Bindungen zum Drittstaat** haben, und wenn ja, welche? Die Kommission schlägt vor, dass eine Verbindung zum Drittstaat bestehen und *vernünftigerweise angenommen werden* können muss, dass er in diesen einreisen kann. Der Rat schließt sich dem an. Das Parlament bekräftigt diese Position, verlangt aber eine konkrete Definition dieser Bindungen. Maßgebend für die Beurteilung dieser Frage ist, dass hinreichend zuverlässige Anknüpfungspunkte für die Übernahmbereitschaft des Drittstaates bestehen müssen. Andernfalls droht bei Abschiebung ein orbit-Fall und verletzt der Mitgliedstaat seine Verpflichtungen nach der GFK.
4. Kommission und Rat wollen, dass die Mitgliedstaaten vor der Binnenteilung der Asylsuchenden (Dublin-System) zwingend die Drittstaatenregelung anwenden müssen. Damit wird das *Prinzip der einzelstaatlichen Verantwortlichkeit* der Vertragsstaaten der GFK verletzt. Ein supranationales System wie die EU darf den Vertragsstaaten aber nicht verbieten, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Funktion dieses von der Ratspräsidentschaft unterstützten, vom Parlament aber abgelehnten Vorschlags ist es, den Grund des heftigen Konfliktes, der sich durch den Streit um die Aufteilung der Flüchtlinge in der Union entzündet hat, dadurch zu lösen, dass man nach Möglichkeit durch eine weit greifende Anwendung der Drittstaatenregelung die Flüchtlinge nicht mehr in das Unionsgebiet hinein lässt.
5. Die vom Bundesinnenministerium in Auftrag gegebene gutachterliche Stellungnahme schlägt vor, dass die Union in Lagern **außerhalb** ihrer Grenzen Asylverfahren durchführen soll. Aufgegriffen wurde diese immer mal wieder vorgebrachte Vorschlag bislang aber nicht. Nunmehr will die Kommission ihn jedoch einführen.

⁵Thym, Mindestanforderungen des EU-Primärrechts und des Flüchtlingsvölkerrechts an sekundärrechtlichen Regelungen, die vorsehen, Asylanträge mit Blick auf Schutz- und Unterkunftsmöglichkeiten in dritten Staaten (Transitstaaten, sonstige Staaten) oder einzelnen Teilgebieten solcher Staaten ohne Sachprüfung abzulehnen. Gutachterliche Stellungnahme für das Bundesinnenministerium des Inneren vom 19. Januar 2017.

6. **Verfahren auf Hoher See:** In der erwähnten gutachterlichen Stellungnahme wird ernsthaft vorgeschlagen, auf Hoher See an Bord von Schiffen Asylverfahren einschließlich gerichtlicher Kontrollverfahren durchzuführen. Da die Verfahrensrichtlinie ein Recht auf anwaltliche Vertretung während des Verfahrens und eine gerichtliche Kontrolle ablehnender Behördenbescheide gewährleistet, müsste die EU also ein anwaltliches Beratungs- und Vertretungsnetz einschließlich eines Netzes von Verwaltungsgerichten über das Mittelmeer spannen.
7. Nunmehr schlägt die Kommission zum Gipfel des Europäischen Rates am 28. Juni 2018 vor, „**regional disembarkation platforms**“, „hotspots“ außerhalb von Europa einzuführen und **verstärkt mit der libyschen Küstenwache zusammen zu arbeiten**.⁶ Als rechtliches Instrument hierfür kann die derzeit diskutierte **Drittstaatenregelung** dienen.

Aber: Die Union hat keine Herrschaftsgewalt außerhalb des Unionsgebietes und kann weder die Fairness, die Rechtsstaatlichkeit noch die wirksame Gewährleistung anwaltlicher Vertretung und gerichtlicher Kontrollverfahren überprüfen. Sie überlässt die Verfahrensherrschaft vielmehr außereuropäischen Regierungen, behandelt Staaten, die nicht die GFK ratifiziert haben, die teilweise fragil, jedenfalls nicht insgesamt sicher sind, als Drittstaaten. Es stellen sich weitere Fragen: Wenn Flüchtlinge an den Grenzen um Schutz nachsuchen und sie in derartige „hotspots“ gebracht werden sollen, hat die Union unter Anwendung der Verfahrensrichtlinie bzw. einer dann in Kraft gesetzten Verfahrensverordnung vorher zu prüfen, ob die Drittstaatenregelung angewandt werden kann. Dies aber erfordert eine gewisse Verfahrensdauer und läuft damit dem Zweck derartiger „hotspots“ zuwider. Außerdem ist sie nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verpflichtet, zu prüfen, ob in den Ländern, in denen derartige Lager eingerichtet wurden, eine Verletzung von Artikel 3 EMRK droht. Insgesamt führt dieser Vorschlag dazu, dass der **Flüchtlingsschutz, 1951 in und für Europa ins Werk gesetzt, nach außerhalb von Europa verlagert wird**.

Die derzeitige Situation: Die Union befindet sich in einer **politischen Krise**, in vielfältiger Weise: Eurokrise, Auseinanderstreben (Brexit, Visegrad-Staaten) und Krise des Asylrechts. Eine zentrale Ursache der europäischen Krise ist die Spaltung in Ost und West in der Flüchtlingspolitik; bei Berücksichtigung von Griechenland und Italien kommt eine weitere Spaltung in Nord und Süd hinzu. Die letzte Spaltung kennzeichnet also nicht nur die Eurokrise, sondern auch die Krise des europäischen Asylrechts: Dabei äußert sich die Krise des europäischen Asylrechts insbesondere in dem Unwillen osteuropäischer Mitgliedstaaten, vor allem Polen und Ungarn, Flüchtlinge aufzunehmen, aber auch in der hiergegen gerichteten starren Haltung, mit der die politisch starken Mitgliedstaaten in der Mitte versuchen, die Aufnahme von Flüchtlingen den Grenzstaaten, insbesondere Griechenland und Italien, aufzulasten und in den – allerdings bereits seit Mitte der 1980er Jahre unternommenen – Versuchen, den Zugang von Flüchtlingen zur Union zu verhindern.

Was in den 1980er Jahren ein insgesamt stabiles politisches System, das die Mitgliedstaaten bildeten, nicht erschütterte, könnte nunmehr die Union zerreißen. Eine Gemengelage aus unterschiedlichen, nicht transparenten politischen Strategien und reinem Pragmatismus (muddling through) kennzeichnet die Politik der Mitgliedstaaten. Es ist sicherlich nicht die Absicht der Regierungen der Mitgliedstaaten, den Flüchtlingsschutz zu schwächen, aber mittelbar zeitigt diese Politik dieses Ergebnis. So wird insbesondere versucht, nationalistische, antieuropäische Bewegungen, die ihre zunehmend stärker werdende politische Durchschlagskraft aus der

⁶ *Council of the European Union*, European Council meeting (28 June 2018) – Draft conclusions, Brussels, 19 June 2018 – 8147/18 - LIMITE CO EUR-PREP 23, p.2

Verunglimpfung von Flüchtlingen und aus dem Schüren von Hass gegen und Angst vor Flüchtlingen, gewinnen, dadurch zu schwächen, dass stillschweigend deren lautstark vorgetragene Forderungen, freilich in anderer Form übernommen werden: Abschaffung der Familienzusammenführung für subsidiär Schutzberechtigte, Ankerzentren zum zügigen und effizienten Vollzug der Drittstaatenkonzeption, Gerede und Vereinbarungen über Obergrenzen, bei den Nationalisten auf Null und den anderen in diese Richtung.

Die Legitimität für solche Strategien erscheint zweifelhaft. Aber unabhängig hiervon gibt es hierfür überhaupt keine sachliche Notwendigkeit, wie die jüngsten Statistiken belegen. Während 2017 die zahlenmäßig größte Zahl von Flüchtlingen, nämlich 68,5 Millionen, seit Kriegsende registriert wurden, sind in der Union die Zahlen seit 2015 drastisch zurückgegangen. Diese Gleichzeitigkeit einer Asymmetrie der Flüchtlingszahlen entzieht der derzeitigen Flüchtlingspolitik der Union jeglichen Ansatz einer Rechtfertigung. Es drängt sich deshalb die Frage auf, ob Flüchtlinge zum Erhalt der politischen Macht politisch instrumentalisiert werden. In dieser Situation wäre ein offensives, Bekenntnis der politischen Träger dieser Union zum Erbe der Aufklärung, zu den Menschenrechten und für den Flüchtlingsschutz geboten, das in entsprechenden Taten und nicht in bloßen leeren Worthülsen seinen Ausdruck findet.

Die durch die Europäische Union ausgestrahlte Botschaft ist **negativ**. Sie erzeugt eine politische Lähmung in der Zivilgesellschaft, bestenfalls Verunsicherung und Verwirrung. Gibt es in dieser Situation gleichwohl Ansatzpunkte für eine Politik der humanitären Zuwanderung, die den historisch in Europa entwickelten Menschenrechts- und Flüchtlingsschutz wieder Geltung verschaffen könnten oder lässt sich die Krise des europäischen Asylrechts nur durch eine Sperrung des Zugangs mittels Drittstaatenkonzeption und einer rigiden Abschiebungspolitik lösen?

Also: Gibt es die *unterschiedlichen Gruppierungen* der pluralistischen Gesellschaften in Europa einschließende *konsensfähige Alternativen* zu Abschottung und Abweisung?

1. Zentral für eine Politik humanitärer Migration ist die **Steuerung der Zuwanderung**, allerdings in den durch die GFK und die EMRK gezogenen Grenzen. Dies gibt das Unionsverfassungsrecht vor. Die Anwendung des Konzepts des *ersten Asylstaates* – wie von der Kommission vorgeschlagen - bietet hierfür einen durchaus zielführenden Ansatz. Hiermit unvereinbar sind auf Wahlkämpfe zielende Albernheiten wie Obergrenzen. Nicht akzeptabel sind Drittstaatenregelungen, da bei diesen im Zeitpunkt der Abschiebung nicht gesichert ist, dass der Flüchtling im Drittstaat wirksamen Zugang zum Verfahren nach der GFK erhalten und ihm ein rechtsstaatliches Verfahren mit den erforderlichen Garantien gewährleistet werden wird. Allenfalls wäre denkbar, dass der abschiebende Staat in der Verantwortung bleibt, bis feststeht, dass der Asylantrag des Flüchtlings im Drittstaat inhaltlich geprüft wird.
2. Ein weiteres wesentliches Element einer humanitären Migrationspolitik ist die Schaffung **legaler Alternativen zur Flucht über das Mittelmeer**. In den letzten Jahren hat die Union durchaus z.B. in Form von Resettlementprogrammen einige Anstrengungen unternommen, Flüchtlingen Perspektiven zur Aufnahme in die Union aufzuzeigen. Doch die Zahl schutzbedürftiger Personen ist größer als die Stärke der begrenzten Leistungsfähigkeit solcherart Programme. Zwar könnte eine humanitäre Praxis der Visumvergabe Perspektiven legaler Zuwanderung für Schutzbedürftige eröffnen. Doch eine Auflockerung der seit den 1970er Jahren geübten rigiden Visumpolitik in Verbindung mit Beförderungsverboten für Fluggesellschaften ist nicht erkennbar. Eher das Gegenteil, wie auch die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Union zeigt.⁷

⁷ EuGH, NVwZ 2017, 611 – PPU.

Dieses Versäumnis, immanenter Bestandteil der seit über vier Jahrzehnten praktizierten Politik der Zugangsverhinderung, muss als eine wesentliche Ursache für die Ausweglosigkeit der Flüchtlinge gesehen werden, aus der heraus sie den Entschluss zur risikoreichen und oftmals tödlichen Flucht über das Mittelmeer fassen.

3. Ein unabdingbares Element einer humanitären Migrationspolitik ist die **Duldung irregulärer Einreisen** von Flüchtlingen. Diese ist Wesenselement der GFK, die 1951 zum Schutz spontan und irregulär einreisender oder sich illegal aufhaltender Flüchtlinge geschaffen wurde. Sie ersetzt den Verlust des nationalen Schutzes durch den internationalen Schutz für Personen, die wegen Verfolgung nicht auf ein Visum warten können und deshalb spontan ausreisen und in andere Staaten einreisen müssen. Deshalb wird die illegale Einreise nicht bestraft. Die Regierenden sollten aufhören, in Not befindliche Schutzbedürftige als illegale Migranten zu stigmatisieren, vielmehr anerkennen, dass sie beides müssen: spontan einreisenden Flüchtlingen Schutz gewähren und Zuwanderung steuern. Wie?
4. Das gibt die Verfassung der Union und die GFK vor. Wer auf der Flucht nicht bereits in einem anderen Staat Schutz nach der GFK erlangt hat, bleibt schutzbedürftig (Art. 78 Abs. 1 AEUV). Die GFK eröffnet andererseits demjenigen, der bereits in einem Drittstaat Schutz gefunden hat, die Möglichkeit der regulären Weiterwanderung (Art. 31 Abs. 2).
5. Eng verbunden mit einer Politik humanitärer Zuwanderung, die auf die von außen in die Union reisenden Flüchtlinge zielt, ist das **System der Aufteilung der Flüchtlinge** innerhalb der Union. Dies folgt nicht zuletzt aus dem Vorschlag der Kommission, die Anwendung der Drittstaatenregelung dem Dublin-System zwingend vorzuschalten. Die Binnenaufteilung steht seit 2004 im Streit. Den neuen Mitgliedsstaaten wurde ein System aufgezwungen, für das sie – die bis 1989 nicht GFK-Vertragsstaaten waren - weder die gesellschaftlichen noch die strukturellen noch die administrativen Voraussetzungen hatten und haben. Für die gesellschaftliche Akzeptanz der Aufnahme von Flüchtlingen fehlen die Voraussetzungen. Denn der Konflikt zwischen *Transformationsverlierern und -gewinnern* in diesen Gesellschaften verschärft sich und bringt antieuropäische Regierungen wie in Polen und Ungarn hervor. Diese schaffen nicht nur die Unabhängigkeit der Justiz und die Pressefreiheit ab. Sie kriminalisieren insbesondere die Arbeit nichtstaatlicher Organisationen. Die darin liegende Bekämpfung zivilgesellschaftlicher Strukturen vermindert die Entstehung gesellschaftlicher Akzeptanz für Migration. Doch die zentralen Mitgliedstaaten verschärfen diese Situation, wenn sie an den bestehenden Regeln der Verteilung festhalten und durch Quoten weiter institutionalisieren wollen. Damit tragen sie dazu bei, dass die Akzeptanz antieuropäischer Regierungen, die ihre Macht durch den Hinweis auf die - aus ihrer Sicht - unzumutbare Last der Flüchtlingsaufnahme festigen, in der Bevölkerung verstärkt wird und beteiligen sie sich so - **mittelbar** - an der Zerstörung zivilgesellschaftlicher Strukturen und damit am Prozess, der zum Auseinanderbrechen des GEAS führen kann

Der Einwand, dass antieuropäische Bewegungen in den großen Mitgliedstaaten in ihrem Kampf gegen die Aufnahme von Flüchtlingen durch ein solches Nachgeben Legitimität für diesen Kampf schöpfen könnten, ist ernst zu nehmen. Doch eine Abwägung zwischen dem Risiko eines wahrscheinlichen Auseinanderbrechens des europäischen Asylsystems einerseits und dem Risiko, dass auch im Westen antieuropäische Bewegungen gestärkt werden könnten andererseits, ergibt, dass letzteres geringer ist. Denn die westlichen Gesellschaften sind besser als die Gesellschaften osteuropäischer Staaten gerüstet, diesen Bewegungen wirksam entgegen zu treten. Daraus folgt:

6. **Die seit 2004 hinzugekommenen Mitgliedstaaten**, aber auch Griechenland und Italien, müssen **entlastet werden**. Wie? Die Aufnahme von Flüchtlingen darf nicht zwingend vorgeschrieben werden. Dies hat nicht notwendigerweise ein – nicht gewünschtes - System verschiedener Geschwindigkeiten wie es z.B. das Euro-System, zur Folge. Es besteht aber die reale Gefahr, dass die Union auseinanderbrechen **könnte**, wenn kein **wirklich solidarisches System der Lastenverteilung** (Art. 80 AEUV) geschaffen wird. Und: das Dublin-System lässt Mitgliedstaaten die Wahl, nicht an diesem teilzunehmen. Das wird derzeit gegenüber Dänemark und dem Vereinigten Königreich praktiziert. Warum wird den „neuen“ Mitgliedstaaten diese Option nicht eröffnet?

Was ich mit diesen nur tastenden und fragmentarischen Gedanken aufzeigen will, ist, dass die Zivilgesellschaft sich nicht durch die zunehmend um sich greifende resignative Stimmung anstecken lassen darf. Die Botschaft muss in die Bevölkerung strahlen: Es gibt Wege aus der Krise, wenn die Zivilgesellschaft sich einmischt, Gegenbegriffe gegen die Abwehrpolitik öffentlich kommuniziert und die 2015 entstandene Willkommenskultur stärkt. Diese ist vorhanden. Sie wird durch die öffentliche Berichterstattung über die Abwehrmaßnahmen der Regierungen nur nicht hörbar. Die Potenziale dieser Willkommenskultur müssen freigelegt werden.