

## **MASSENEINWANDERUNG**

Lösungen für ein explosives Langzeitproblem

Der Politikwissenschaftler Hans-Peter Schwarz drängt auf eine schonungslose Inventur der europäischen Zuwanderungspolitik und eine Änderung des weltweit einzigartigen deutschen Asylrechts.

Von Hans-Peter Schwarz

Hunderttausende machten sich im Sommer 2015 auf den Weg über die Balkanroute. Die meisten Migranten wollten nach Deutschland. „Wir haben es nicht in der Hand, wie viele“ Menschen zu uns kämen, sagte die Kanzlerin damals in einer Talkshow.

Hunderttausende machten sich im Sommer 2015 auf den Weg über die Balkanroute. Die meisten Migranten wollten nach Deutschland. „Wir haben es nicht in der Hand, wie viele“ Menschen zu uns kämen, sagte die Kanzlerin damals in einer Talkshow.

Copyright: Getty Images

Die Völkerwanderung nach Europa wird tief greifende Reformen erzwingen. Nennen wir das sensitivste Thema zuerst: Die EU müsste Mittel und Wege zur Reform ihres fehlkonzipierten Flüchtlingsrechts finden. Bei den Verhandlungen über die EU-Verträge ist es mehr oder weniger unbemerkt durchgerutscht und dient nun, fest einbetoniert, zur Legitimierung einer kaum kontrollierbaren Einwanderung, die eben erst das ganze EU-System in den Grundfesten erschüttert hat. Kann, darf, sollte man es ändern – und wie?

Das moralische Dilemma ist offenkundig, und die Widerstände werden groß sein, auch verständlich. Einigkeit besteht darüber, dass die heutige Völkerwanderung aus den Spannungen und Katastrophen der Globalisierung resultiert. Da Europa derzeit so stark betroffen ist und gleichzeitig so hilflos wirkt, ist zu fragen, wie denn die außereuropäischen Staaten mit der Herausforderung umgehen. Schließlich stecken auch Demokratien wie die USA, Kanada, Indien, Japan, mittelgroße Demokratien wie Südkorea und Australien oder Kleinstaaten vom Typ Neuseeland in den Wirbeln der Globalisierung und sind mit dem Druck von Völkerwanderungen konfrontiert. Auch sie haben die Gebote der Barmherzigkeit nicht vergessen.

Somit sehen sie in ihrer Gesetzgebung entweder feste Quoten zur Einwanderung notleidender Flüchtlinge vor, treffen bei Notlagen pragmatische Einzelentscheidungen zur Aufnahme zahlenmäßig begrenzter Kontingente oder sie konzentrieren sich auf die Katastrophen- und Flüchtlingshilfe weit außerhalb der eigenen Landesgrenzen in den betroffenen Regionen. Sie halten sich dabei durchaus an die allgemeinen Regeln des für das Schicksal von Staatenlosen und Flüchtlingen ja höchst sensiblen modernen Völkerrechts. Aber – dies ein entscheidender Punkt – sie behalten es sich vor, über das Ausländerrecht, Asylrecht inbegriffen, souverän, also eigenverantwortlich, zu bestimmen.

Der Blick über den europäischen Tellerrand lässt deutlich erkennen: Kein funktionsfähiger Staat in Amerika, Asien, im pazifischen Raum oder in Afrika legt bei den institutionellen Vorschriften zur Sicherung seiner Grenzen ein solches Übermaß an Leichtsinn an den Tag wie die Europäische Union. Man muss in den Verfassungsgeschichten der Länder schon lange suchen, um derart kühne Vorschriften zu finden. Die Demokratien Kontinentaleuropas sind heute in der Flüchtlingsfrage mit ihrem Latein am Ende. Deshalb sollten sie die Regelungen der außereuropäischen Demokratien genauer studieren, als sie es bisher getan haben, und sich diesen in den moralisch und praktisch so schwierigen Fragen der Asylpolitik eventuell annähern. Sicher sind manche von ihnen geografisch weit weniger exponiert als die EU-Staaten im Mittelmeerraum, doch das entbindet nicht vom Nachdenken darüber, was Europa von ihnen lernen könnte.

Die folgenden Überlegungen gehen davon aus, dass die Europäische Union wohl nur dann aus den selbst verschuldeten rechtlichen Schwierigkeiten herausfinden wird, wenn sie ihr großzügiges Flüchtlingsrecht grundlegend nach dem Vorbild der außereuropäischen Demokratien reformiert. Das universell verbindliche Völkergewohnheitsrecht würde das zulassen. Manche dieser Demokratien haben sich für ein humanitär begrüßenswertes Asylrecht entschieden, andere sind abweisender als nötig.

Doch alle haben an dem souveränen Recht festgehalten, über Zahl und Bedingungen der Aufnahme im Einwohnerrecht oder in einer speziellen Einwanderungsgesetzgebung frei zu entscheiden. Bei objektiver Prüfung der entsprechenden weltweiten Regelungen zeigt sich, dass die außereuropäischen Asylsysteme gegen die Extrembedingungen des heutigen und auch des künftigen Völkerwanderungsdrucks besser gerüstet sind. Die zunächst als humanitäre Großtat gefeierte Entscheidung, jedes Individuum von außerhalb der EU mit einem einklagbaren Rechtsanspruch auf Prüfung seines Asylrechts oder subsidiären Aufenthaltsrechts auszustatten, hat sich als eine letztlich unhaltbare Einladung zur Masseneinwanderung herausgestellt.

Nur ist schwer zu sagen, wie dieser Fehler in rechtsförmlichen Verfahren korrigiert werden könnte. Der erste Fehler ist mit einem zweiten verbunden: Das ausgeklügelte, hypertrophe Asylrecht der Union und der EU-Mitgliedstaaten ist im europäischen Primärrecht perfekt gegen eine Revision abgesichert. Die „Konstitutionalisierung“ der Verträge, so der Staatsrechtslehrer Dieter Grimm in einer generellen Analyse, wirkt „wie eine Verfassung“.

Das trifft auch auf die Vorschriften zum Flüchtlingsrecht zu. Sie haben in den Mitgliedstaaten verpflichtende Bindewirkung für den Gesetzgeber, die Exekutiven und nicht zuletzt für alle Gerichte. Bedauerlicherweise haben sich die Urheber der heutigen Europäischen Verträge damit weitgehend der Möglichkeit begeben, Regelungen, die sich als unzweckmäßig oder

fatal herausstellen, durch autonome Gesetzgebung zu verändern. Sie sitzen in einer selbst gestellten Falle und wissen nicht, wie sie sich daraus befreien sollen.

Wohl oder übel müsste bei jedem Reformversuch eine Vielzahl von Vorschriften in den Verträgen über die Europäische Union (EUV, AEUV), nicht zuletzt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union geändert werden. Alle beziehen sie sich auf die Genfer Flüchtlingskonvention mitsamt den weitreichenden Zusatzprotokollen und auf die Europäische Menschenrechtskonvention, die dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eine aktivistische Rolle erlaubt, ja geradezu gebietet. Wenn diese Konventionen nicht irgendwie angetastet, verändert, zurückgestutzt, relativiert und dem global gültigen, sehr viel restriktiveren Völkergewohnheitsrecht angenähert werden, ist wohl keine Reform des heute geltenden Asylrechts der EU möglich. Kein Wunder, dass weder die EU-Kommission noch die nationalen Regierungen diesen Missstand zu benennen, geschweige denn Veränderungen anzugehen wagen.

Gibt es überhaupt einen vertragsrechtlich gangbaren Ausweg, wenn der von Millionen von Migranten ausgehende Druck auf Europa – wie zu erwarten – weiter anhält? Ein Blick auf das Primärrecht der Europäischen Union zeigt, dass eine mutige EU-Kommission und verzweifelte EU-Regierungen bei den Vertragsartikeln über Notstandssituationen ansetzen könnten. Dass 2015/16 „aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen“ eine „Notlage“ entstanden war (AEUV, Artikel 78 [3]), konnte kein vernünftiger Beobachter bestreiten.

Momentan ist Entspannung eingetreten, doch das Drama kann sich rasch wiederholen. Die Verträge sehen in solchen Fällen ein Tätigwerden des Europäischen Rats auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments vor. Artikel 347 (Notstandsvorbehalt) schreibt außerdem vor, dass die Mitgliedstaaten sich in Notlagen „miteinander ins Benehmen“ setzen, um zu verhindern, „dass das Funktionieren des Binnenmarktes“ durch Maßnahmen eines Mitgliedstaates beeinträchtigt wird. Etwas verhüllt lässt der Artikel erkennen, dass ein Mitgliedstaat in sehr kritischen Konstellationen durchaus noch über das Recht zu weitreichendem Handeln verfügt, so etwa im „Kriegsfall“ oder „bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung“.

Bisher hat die EU-Kommission, zögerlich sekundiert vom Europäischen Rat, einen anderen Ausweg aus der Notlage gesucht, indem sie das Programm einer ebenso gigantischen wie technokratischen Umverteilung nach Länderquoten versucht hat. Der erste Anlauf ist auf offenen oder verhüllten Widerstand bei vielen Mitgliedstaaten gestoßen und praktisch gescheitert.

Den Bemühungen Deutschlands, dem Ziel unter der Bezeichnung „Kontingente“ doch noch

näher zu kommen, dürfte dasselbe Schicksal beschieden sein. Das Umverteilungskonzept, das man in Berlin mit erstaunlicher Chuzpe als „europäische Lösung“ bezeichnet, ist nichts als ein ziemlich unverfrorener Versuch, die Gesamtheit der Mitgliedsländer der EU für einen schwer begreiflichen eigenen Fehler in Mithaftung zu nehmen. Berlin folgt dabei dem Vorbild von Athen und Rom, die durch einsame Entschlüsse die Dublin-Verordnungen erschüttert haben. Dieser Ausweg aus der Misere ist jedenfalls verbaut.

Wahrscheinlich führt auch der Versuch nicht weit, das bestehende europäische Asylrecht grundsätzlich nicht anzutasten, dieses jedoch nach dem Vorbild Österreichs durch ein zeitlich begrenztes System flexibler Obergrenzen zu ergänzen. Ein Richtwert von 1,5 Prozent der Gesamtbevölkerung, bezogen auf vier Jahre mit fallender Tendenz, soll dort den Zustrom der Flüchtlinge auf vorerst 37.500 im Jahr 2016 beschränken. Notfalls müssten dafür, so sieht man es in Wien, mit Duldung der EU-Kommission Grenzsperrungen und Rückführungen in die sicheren Nachbarländer der EU vorgenommen werden. Maßnahmen, die sich auf Artikel 72 (Nationale Zuständigkeiten) des Lissabon-Vertrags (AEUV) stützen, denn die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung“ und der „Schutz der inneren Sicherheit“ sind schließlich weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gestellt.

Wäre das Modell Österreich nicht auch auf Deutschland übertragbar, fragen viele und verweisen darauf, dass nach Schließung der Balkanroute und dem Deal mit der Türkei die monatlichen Neuzugänge auf 13.000 im März und 18.000 im August 2016 zurückgegangen sind. Nimmt man an, dass monatlich etwa 15.000 oder 16.000 Neuzugänge anstehen, käme man in die Nähe der von der CSU geforderten Obergrenze von rund 200.000 Asylbewerbern pro Jahr. Leider sind diese Annahmen mehr als optimistisch.

Noch ist der gewaltige Zustrom bis März 2016 nicht völlig aufgearbeitet. Eine hohe, heute noch unkalkulierbare Zahl von Migranten muss zudem im Rahmen der Familienzusammenführung aus Rechtsgründen fest eingeplant werden. Außerdem hat sich die Bundesregierung der Türkei, Griechenland und Italien gegenüber bereits zur Aufnahme weiterer Kontingente verpflichtet. Viel hängt davon ab, wie lange der Deal mit der Türkei hält und ob die vielen afrikanischen Einwanderer in Italien bleiben. Die illegale Migration aus der Türkei und übers Mittelmeer kann schon bald erneut zu einer Krise führen. Macht man sich klar, dass die Migration aus Asien und Afrika mithilfe des Asylrechts ein explosives Langzeitproblem darstellt, können solche Obergrenzen in Zeiten geringen Drucks kurzfristig für psychologische Entlastung und Beruhigung in der Parteipolitik sorgen. Nachhaltige Wirkungen darf man sich davon aber nicht erhoffen, solange das Asylrecht nicht reformiert wird.

Voraussichtlich ist die im März 2016 eingetretene Ruhepause nicht von langer Dauer. Der starke Migrationsdruck wird anhalten, und die Gegenküsten bleiben porös. Spätestens wenn sich weitere Flüchtlingsströme in Bewegung setzen wie zwischen Sommer 2014 und März

2016 wird an einer Notstandsgesetzgebung, die das heute geltende Asylrecht dauerhaft oder wenigstens zeitweilig einschränkt, kein Weg mehr vorbeiführen.

Letztlich legt jedoch die geltende Rechtslage allen Reformversuchen des Flüchtlingsrechts enge Fesseln an. Die Bestimmungen müssten irgendwie zurechtgestutzt werden. Zu prüfen wäre also, ob es im Kontext einer Notstandsvereinbarung eventuell ausreicht, eine Reihe der aus heutiger Sicht zu großzügigen und für die EU besonders nachteiligen Protokolle zur Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention zu kündigen oder wenigstens zu sistieren, weil anders eine rechtlich korrekte Eindämmung des »Massenzustroms« nicht möglich ist.

Wer zynisch ist, könnte auch argumentieren, dass wir den Rechtsbedenken vielleicht zu viel Gewicht beimessen. Schließlich hat die Europäische Union in vergleichbar kritischer Lage bei der Euro-Krise ein gewisses Talent entwickelt, Rechtsvorschriften zu vergessen, zu biegen oder kreativ neu zu interpretieren. Wenn es noch schlimmer wird als bisher, könnte sie sich vielleicht auch in der Asylrechtsfrage zu unkonventionellen juristischen Aushilfen bereitfinden. Not lehrt nicht unbedingt beten, könnte aber die juristische Fantasie beflügeln.

Dass ein Reformversuch des europäischen Asylrechts auf starke moralische Proteste stoßen wird, ist zu erwarten. Schon vor Jahrzehnten wurde in Frankreich der Begriff „tiers-mondisme“ geprägt, der moralisch motivierte, mit praktischen Überlegungen unterfütterte Bestrebungen bezeichnet, die darauf abzielen, die Bekämpfung der Not in der Dritten Welt zu einer Hauptaufgabe der Außen- und Wirtschaftspolitik zu machen. Dieser „tiers-mondisme“ hat inzwischen in allen europäischen Ländern zahlreiche Anhänger in den Parteien, in den Ministerien, in den Flüchtlingsorganisationen, in den Kirchen, in der Wissenschaft sowie in Teilen der Wirtschaft.

Es ist nicht zu übersehen, dass dabei neben vielen idealistischen Motiven auch sehr handfeste Interessen mit im Spiel sind. In Deutschland sind das parteipolitische Kalküle der Grünen, der Linkspartei, linker Sozialdemokraten sowie die Koalitionskalküle der CDU, es sind die Geschäftsinteressen der großen Wohlfahrtsverbände mit Hunderttausenden von Sozialhelfern, der buntscheckigen Gruppierung öffentlich bezuschusster Vereine bis hin zu den privatwirtschaftlichen Geschäftsmodellen von Unternehmungen, von staatlich honorierten Asylanwälten oder Dolmetschern und jenes Heers von Eigentümern schlecht gehender Hotels, aufgelassener Fabrikanlagen und heruntergekommener Privatwohnungen, in denen die Kommunen zu hohen Kosten Flüchtlinge unterbringen.

In der Flüchtlingsfrage herrscht heute sowohl bei den xenophoben Massen als auch bei den Vorkämpfern radikaler Asylpolitik ein Klima kompromissloser Unduldsamkeit: zunehmend hemmungsloses, an den Extremen politkriminelles Aufbegehren im einen Lager,

Verunglimpfung zum Zweck moralischer Hinrichtung im anderen. Die schon heute recht heftige Polarisierung würde sich beim Antasten des EU-Asylrechts noch verstärken, weil den Auseinandersetzungen letztlich Glaubensüberzeugungen zugrunde liegen.

Auf der einen Seite stünden diejenigen, die von der Pflicht des Staates überzeugt sind, die eigenen Grenzen zu schützen, selbst um den Preis der Nichtaufnahme von Flüchtlingen, auf der anderen Seite jene Utopisten, die von dem universalistischen Glauben an die Gleichheit aller Menschenbrüder und -schwestern beseelt sind, was auch deren Recht beinhaltet, sich nach eigenem Gutdünken überall niederzulassen und sozialstaatliche Versorgung einzufordern, selbst um den Preis enormer Belastungen für das Gastland. Wenn die ohnehin demografisch geschwächten 28 EU-Staaten des überbevölkerten Europa in den kommenden fünfzehn bis zwanzig Jahren wie bisher Millionen von Notleidenden aus Dutzenden fernen Ländern aufnehmen und auf dem wenig aussichtsreichen Versuch beharren, diese zu »integrieren«, ist durchaus zu befürchten, dass schließlich in den Gastländern ähnlich anarchische Zustände herrschen wie in den Regionen, denen die Migranten entflohen sind.

Standhaftes Containment des Einwanderungsdrucks, so notwendig das ist, darf jedoch nicht die einzige Antwort sein. Die Reform des Flüchtlingsrechts ist außenpolitisch und moralisch nur vermittelbar, wenn die EU als Ganze und ebenso die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Hilfe für Flüchtlinge neu konzipieren.

Korrektur eines Irrtums: Rückgabe des Ausländerrechts an die Mitgliedstaaten der EU

Eine weitere Leitlinie zielt auf die Neujustierung der gegenwärtig zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« recht unzweckmäßig aufgeteilten Zuständigkeiten. Gegenwärtig werden auf der höchsten Ebene der EU ohne Rücksicht auf die Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten äußerst großzügige Vorschriften erlassen. Am liebsten würde man dort die Menschenmassen, die man angelockt hat, nach festen Schlüsseln auf die 28 Mitgliedsländer verteilen. Diese fühlen sich wie Lastesel, die zur Aufnahme, Unterbringung, Arbeitsbeschaffung, gegebenenfalls Einbürgerung und zur Durchführung kostspieliger Asylverfahren verpflichtet sind, eine spesenfreie, aber durch viele Vorschriften behinderte Rückführung der Abgelehnten inbegriffen. Vernünftig wäre eine umgekehrte Zuständigkeitsverteilung. Sollte sich die EU irgendwann zur Neujustierung des festgezurrten Flüchtlingsrechts durchringen, müssten große Teile des Ausländerrechts an die Staaten zurückgehen, die voreilig auf dieses konstitutive Hoheitsrecht verzichtet haben.

Gemäß den Europäischen Verträgen gehören Ausländerrecht und Asylrecht zu den geteilten Zuständigkeiten. Die maßgeblichen Vorschriften werden von der EU erlassen. Den Mitgliedstaaten obliegt die Pflicht zur Durchführung. Dabei verfügen sie über einigen

Ermessensspielraum. Erleichterung verschaffen verfassungsrechtliche Vorschriften wie die Definition »sicherer Herkunftsländer« in Verbindung mit den rechtlichen Verfahrensregeln von Dublin I–III.

Mit diesem System konnten nun bald fünfzehn Jahre lang Erfahrungen gesammelt werden. Aus Sicht des Jahres 2016 ist festzustellen: Die Zuständigkeitsverteilung hat sich nicht bewährt. Die EU hat die ihr übertragenen Hoheitsrechte sozusagen mit zwei linken Händen und ohne Augenmaß wahrgenommen. Die Probleme des Grenzschutzes und des Flüchtlingsrechts sind das Ergebnis einer zu starken Zentralisierung hoheitlicher Zuständigkeiten bei der EU auf Kosten der ihr angehörenden Demokratien.

Afrikanische Migranten versuchen, die Grenzzäune der spanischen Enklave Melilla zu überwinden. Das EU-Gebiet auf afrikanischem Boden grenzt an Marokko. Einmal auf EU-Gebiet, können die zumeist jungen Männer dann Asylanträge stellen

Afrikanische Migranten versuchen, die Grenzzäune der spanischen Enklave Melilla zu überwinden. Das EU-Gebiet auf afrikanischem Boden grenzt an Marokko. Einmal auf EU-Gebiet, können die zumeist jungen Männer dann Asylanträge stellen

Copyright: REUTERS/Jose Palazon

Doch nicht allein die Institutionen sind fehlerhaft, auch die Mentalitäten der verantwortlichen Eliten sind nicht mehr zeitgemäß, da sie in längst vergangenen normalen Zeiten geprägt wurden. Die weitgehend auf supranationale Lösungen eingestellten Eliten der EU sind verständlicherweise nicht davon angetan, dass in fast allen Mitgliedstaaten der Wunsch nach eigenständiger Regelung der beunruhigenden Identitätsfragen stärker wird. Doch Menschen sind nun einmal so. Sie wollen sich nicht über Gebühr an Neuankömmlinge anpassen. Sie schätzen es auch nicht, auf Geheiß ferner politischer oder juristischer Instanzen übermäßige Lasten aller Art oder Sicherheitsgefährdungen hinnehmen zu müssen.

Besonders alarmierend wirkt hier das von der EU-Kommission betriebene Vorhaben, die vielen Menschen aus fremden Kulturen, die sich inzwischen eingefunden haben und die weiter eintreffen werden, sozusagen par ordre du mufti auf die Mitgliedstaaten zu verteilen. Manche anfangs durchaus proeuropäische Regierungen fühlen sich inzwischen arglistig getäuscht, denn niemand hat beim Abschluss der EU-Verträge auf das Kleingedruckte aufmerksam gemacht, wonach im Falle eines Falles die EU-Organe jene Scharen von Zuwanderern, die in die europäischen Sozialsysteme streben, kurzerhand auf die EU-Länder verteilen können.

Solange die Zahl der Asylbewerber und Schutzpflichtigen überschaubar war, mochte das hingehen. Nun aber, da eine Völkerwanderung ansteht, sehen sich die Staaten und noch viel mehr ihre Bürger als Opfer einer leichtfertigen, überdehnten Asylpolitik der EU. Viele

EU-Länder haben inzwischen Erfahrungen gesammelt mit den Parallelgesellschaften der ersten, zweiten und dritten Migrantengeneration. Sie wollen vermeiden, dass diese weiter so rasant wachsen wie bisher, und das nicht allein aus Kostengründen. Entscheidend sind die Veränderungen bei der Zusammensetzung der Bevölkerung.

Der Massenzuzug von kinderreichen Familien aus vielfach gering qualifizierten Schichten fremder Kulturen in die Sozialsysteme und die Aufnahme von Heerscharen junger Männer aus dem muslimischen Krisenbogen oder aus Afrika, die für die europäischen Arbeitsmärkte größtenteils ungeeignet sind und das wohl auch bleiben werden, überfordert schon heute viele Gemeinden. In der Mehrheitsgesellschaft wächst die Besorgnis, dass den europäischen Eliten die Individualrechte von Migranten wichtiger sind als die Wünsche und Rechte der Bürger in den einzelnen Mitgliedstaaten. Da bei dem aktuellen Migrationsdruck die Überforderung der Mitgliedstaaten noch zunehmen dürfte, stellen sich die vernachlässigten Grundfragen der Volkssouveränität und der Demokratie immer dringender:

Muss die Hilfe für politisch Verfolgte und schutzbedürftige Kriegsflüchtlinge so weit gehen, dass die Aufnahme und Eingliederung einer unbegrenzten Anzahl von Menschen aus fernen Staaten und fremden Kulturen in den geschützten Raum des eigenen Staates zur Pflicht wird? Müssen Länder und Kommunen es hinnehmen, dass der eigene Staat die nach Vorschrift des EU-Rechts übernommenen Flüchtlinge nach festen Quoten bis in die kleinsten Gemeinden weiterreicht? Welche Möglichkeiten rechtlich geordneter Mitsprache an diesen zweifellos gravierenden Entscheidungen bestehen oder sind neu zu entwickeln?

Nimmt man solche und andere Fragen ernst, führt das zwangsläufig zu der Überlegung, elementare Hoheitsrechte, die bei der EU schlecht aufgehoben sind, wieder ganz oder zumindest teilweise in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zurückzuführen, wo sie bis vor nicht allzu langer Zeit gut aufgehoben waren. Niemand kann nach den bisherigen Erfahrungen darauf vertrauen, dass die EU künftig umsichtiger mit ihren Zuständigkeiten für den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ umgehen wird als bisher. Die Rückholung des Ausländerrechts könnte zu einer Neujustierung der politischen, budgetären und nicht zuletzt der moralischen Verantwortung führen.

Dann würden die europäischen Demokratien wieder selbst festlegen müssen, wie viele Flüchtlinge sie aufnehmen möchten und unter welchen Bedingungen. Das wäre eine Frage der Kapazität, der Leistungsfähigkeit, des politischen Selbstverständnisses und nicht zuletzt eine der Barmherzigkeit. Es würden dadurch Zuständigkeiten geschaffen, wie sie außerhalb Europas die Regel sind. Auch in dieser Hinsicht stößt man freilich auf die Barrieren in den Europäischen Verträgen, die eine Reform fast unmöglich machen. Zudem ist kaum vorstellbar, dass die politische Klasse in Brüssel auf Zuständigkeiten verzichten wird, die sie in jahrelanger, zäher Kleinarbeit an sich gezogen hat.

Nehmen wir aber einmal an, das Unvorstellbare wird wahr: Die Demokratien Europas bringen die Kraft auf, das Ausländerrecht – Asylrecht inbegriffen – zu reformieren. Gegenüber den heutigen Verhältnissen wäre dann eine doppelte Zuständigkeitsverlagerung zu befürworten. Einerseits sollte die EU als Ganzes viel weiterreichende Aufgaben für den Schutz der Außengrenzen erhalten, als ihr heute nach dem Lissabon-Vertrag zustehen. Andererseits sollten erhebliche Hoheitsrechte für die Gestaltung des Ausländerrechts – Asylrecht inbegriffen – wieder in die Obhut der Mitgliedstaaten gelangen, denen sie zum Schaden des Projekts Europa entzogen worden sind.

Im Fall föderalistisch organisierter Länder wie Deutschland oder Österreich wären auch Verfahren vorstellbar, nach denen die einzelnen Bundesländer dem Bund Quoten für die jährliche Aufnahme von Flüchtlingen vorgeben. Es wäre sogar denkbar, dass die Kommunen darüber befinden, ob und wie viele Flüchtlinge sie aufnehmen und wie sie ihre Integrationskapazität einschätzen. Die heutige autoritäre Zuweisung beliebig zusammengesetzter Flüchtlingskontingente ist ein Verstoß gegen das kommunale Demokratieprinzip, auf dessen Einhaltung in Fällen von wesentlich geringerer Bedeutung (Straßenbau, Einrichtung von Industriezonen, Müllbeseitigung, Festsetzung der Gewerbesteuer, Baurecht, Umweltrecht) peinlich genau geachtet wird.

Eine Demokratisierung der heute befremdlich autoritären Flüchtlingspolitik könnte dann in Gang kommen. Auch in einem solchen System würde das innenpolitische Ringen um Aufnahmequoten und Leistungen andauern. Wie weit das Eigeninteresse staatlich organisierter Großgesellschaften gehen darf, wie weit die Barmherzigkeit reichen kann, muss immer wieder neu ausgehandelt werden. Ohnehin würde auch nach einer Neujustierung der Zuständigkeiten von der jeweiligen Diaspora beständig Druck ausgehen. Die Befürworter uneingeschränkter Einwanderung würden ja nicht einfach von der Bildfläche verschwinden, sondern weiterhin für möglichst große Kontingente und höhere Leistungen plädieren.

Nach Rückgabe des Ausländerrechts an die Mitgliedstaaten müsste allerdings auch das Visumrecht wieder ausschließlich in der Zuständigkeit der Staaten liegen. Eine EU-weite Reisefreiheit mit einem Flüchtlingspass wäre dann nicht mehr möglich. Nur EU-Staatsangehörige wären wie bisher zu visafreien Reisen im EU-Binnenraum berechtigt. Schwer vorstellbar ist auch, dass eine derartige Neujustierung des Ausländerrechts ohne ein gewisses Zurechtstutzen der diesbezüglichen Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erfolgen kann.

Eine Jahrhundertaufgabe der EU: Schutz der Außengrenzen und Ursachenbekämpfung

Niemand will heute mehr bestreiten, dass die EU-Außengrenzen besser geschützt werden müssen. Doch die Verantwortlichen wagen sich nur zögernd an die organisatorische Umsetzung des Grenzschutzes heran. Dabei könnte nichts das geschundene Vertrauen der Bürger Europas in die europäischen Institutionen besser wiederherstellen als die Feststellung, dass die EU ihre Außengrenzen effektiv schützt – notfalls auch gegen die „üblichen Verdächtigen“ unter den Mitgliedstaaten. Deshalb müsste das Schengen-System, dies eine vierte Reform-Leitlinie, viel genauer als bisher auf die Bedürfnisse des Grenzschutzes eingestellt werden.

Die Europäische Union ist und bleibt ein paradox konstruiertes Gebilde. „Nach außen hin ein Staatenbund, nach innen ein Bundesstaat“, hat der Wiener Europarechtler Stefan Griller pointiert formuliert. Auf dem Weg dorthin haben sich die Mitgliedstaaten und die Organe der EU über die Jahrzehnte hinweg ein gravierendes Versäumnis geleistet: Im Binnenbereich wurden alle denkbaren Vorkehrungen getroffen, die Europäische Union mit Staatsqualität auszustatten, folglich wurde wie in einem echten Bundesstaat der Grenzschutz im Binnenbereich demontiert.

Aber die EU zeigte sich weder willens noch in der Lage, die halbe Milliarde europäischer Bürger und die Staaten, die sich ihr anvertraut haben, an der Außengrenze verlässlich zu schützen. Das komplizierte Regelwerk der Lissabon-Verträge lässt zwar Ansätze dazu erkennen, aber diese bedürfen dringend der Verstärkung. Bisher haben die Verantwortlichen in Brüssel noch nicht hinlänglich deutlich erkannt, dass ihnen Aufgaben zugewachsen sind, denen die einzelnen Mitgliedstaaten über Jahrhunderte wachsam und vielfach unter großen Opfern an Gut und Blut gerecht geworden sind.

Im alten Europa des 19. und 20. Jahrhunderts waren Grenzsicherung und Grenzschutz harte, anspruchsvolle, kostspielige, erfahrungsgemäß auch moralisch recht unschöne Aufgaben. Sie sind es ersichtlich auch in der stürmischen Welt des 21. Jahrhunderts. Als mit den Europäischen Verträgen der heutige Quasi-Staat Europäische Union errichtet wurde, sollte auch eine globale Friedens- und Ordnungsmacht geschaffen werden, der große Aufgaben zugeordnet waren, so etwa Mithilfe bei der Proliferationskontrolle, Beendigung des Kalten Krieges zwischen Israel und den Palästinensern, Aufbauhilfe in Afghanistan, Bekämpfung der Piraterie vor den Küsten Somalias, Beendigung des Krieges in Syrien, Verhinderung der globalen Klimakatastrophe und so weiter und so fort. Die Liste anspruchsvoller und zweifellos wichtiger Absichten der erträumten Supermacht des guten Willens war lang.

Heute wäre man schon froh, wenn es der EU wenigstens gelingt, die Außengrenze des Imperiums der 500 Millionen Europäer zu sichern. Dazu gehört zunächst einmal die Anerkennung der Tatsache, dass Grenzen aus Sicht der Bürger eine unentbehrliche Ordnungs- und Schutzfunktion haben. Das gilt auch für die Außengrenzen der Union. Schwer vorstellbar jedoch, wie ein nachhaltiger Schutz ohne eine gründliche Reform jener Artikel im

Lissabon-Vertrag erreichbar sein wird, denen die stolze Überschrift zuerkannt wurde: »Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (AEUV, Titel V, Artikel 67–89).

Vorerst sind Vertragsänderungen wohl nicht möglich, aber es gibt Ansatzpunkte. Die EU könnte – wenngleich mehr schlecht als recht – ihre Außengrenzen selbst im Rahmen des bestehenden Regelwerks verlässlicher kontrollieren. Erste Schritte bestünden darin, dass Organe wie die Mitgliedstaaten der EU die strikte Respektierung ihrer Außengrenzen feierlich zu einer Hauptaufgabe der Union erklären, bestimmte EU-Mitgliedstaaten viel energischer als bisher an die Kandare nehmen, illegale Masseneinwanderung übers Mittelmeer als unerwünscht stigmatisieren und die Überwachung der EU-Außengrenzen durch eigene Kräfte verstärken, anstatt sich vorwiegend auf so wacklige Aushilfen wie Vereinbarungen mit Transitländern und Herkunftsländern zu verlassen. Die Staaten Europas, so würde die Botschaft nach außen und innen lauten, können aufgrund der völlig neuen Lage und der kritischen Erfahrungen der letzten Jahre die unkontrollierte Masseneinwanderung via Asylrecht nicht mehr verantworten. Die humanitäre Hilfe solle daher künftig in erster Linie durch Ursachenbekämpfung außerhalb der EU und durch freiwillige Aufnahmekontingente fortgeführt werden.

Eine wichtige Entscheidung in diesem Kontext wäre die Ankündigung, illegal übers Mittelmeer Eingeschleuste bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag in „Hotspots“ zu internieren. Auch die Rettungsmaßnahmen durch die Seestreitkräfte der EU sind eine problematische Sache.

Sie entspringen zwar zutiefst humanitären Beweggründen, machen diese Marine-Einheiten aber gleichzeitig zum integralen Bestandteil eines hochkriminellen und lukrativen Menschentransportsystems aus Nordafrika nach Europa. Hunderte unglücklicher Menschen ertrinken auch deshalb, weil sich die organisierte Kriminalität darauf eingestellt hat. Eine selbstkritische Überprüfung dieser humanitär höchst zweischneidigen Aktivitäten der europäischen Seestreitkräfte könnte die Völkerwanderung von Wirtschaftsflüchtlingen übers Mittelmeer vielleicht drastisch reduzieren und damit zugleich die Zahl der von kriminellen Schleusern eiskalt dem Tod überantworteten Menschen verringern.

Ein Anlauf der EU zur strikten Kontrolle der Außengrenzen hätte nicht nur die Schleuser und jene zahllosen potenziellen Migranten im Blick, die von illegaler Einwanderung abgehalten werden sollen, sondern noch zwei weitere wichtige Gruppen von Adressaten, nämlich die EU-Mitgliedstaaten selbst und Drittstaaten außerhalb der EU. Den mittelmeerischen „Frontstaaten“ ist durchaus zuzumuten, alle, die ihre Küsten erreichen, unterstützt von Frontex und durch finanzielle Hilfen der EU ein Asylverfahren durchlaufen zu lassen. Griechenland mag ein Sonderfall sein, doch hier hilft die konsequente Isolierung durch dauerhafte Sperrung der Balkanroute.

Indessen ist nicht einzusehen, weshalb das große und wohlhabende Italien notfalls nicht dieselbe Zahl von Asylbewerbern aufnehmen, unterbringen und durch das juristische Asylverfahren schleusen kann wie beispielsweise Deutschland oder Österreich. Nähme es seine Verpflichtungen ernster, würde die Zahl illegaler Einwanderer über die Mittelmeerroute auch nach Italien wohl rasch zurückgehen.

Sicherer Grenzschutz hat seinen Preis. Notfalls ist er mit Abwehr- und Zwangsmaßnahmen verbunden. Seitdem es moderne Staaten gibt, gehört die Errichtung differenzierter Grenzschutzeinrichtungen zum Einmaleins der Staatskunst. Hohe Zeit, dass die Regierungen der EU dies erkennen. Mit einem wirkungsvollen Grenzschutz sind allerdings nicht unerhebliche Kosten verbunden. Wenn die EU diese Aufgabe so ernst nimmt, wie es geboten ist, darf sie künftig dafür von den Mitgliedstaaten auch stark ausgeweitete budgetäre Beiträge verlangen, dies jedoch mit klar definiertem Verwendungszweck.

Der jeweilige „Frontstaat“ müsste sich, wenn massenhafte illegale Einwanderung droht, auf kurzfristig abrufbare finanzielle und personelle Hilfe der Union verlassen können. Eine erhebliche Verstärkung der Grenzschutztruppe Frontex bei gleichzeitiger Ausweitung ihrer Zuständigkeiten wäre notwendig, ebenso die Gewährleistung humanitär akzeptabler, zur Durchführung und Implementierung von Asylverfahren geeigneter, von der EU mitfinanzierter „Hotspots“.

Wahrscheinlich lässt sich ein wirkungsvolles Grenzregime nur errichten, wenn die EU bei Verstößen über scharfe, ohne Zeitverzug einsetzbare Sanktionsmöglichkeiten gegen Mitgliedstaaten verfügt, die gegen das Grenzregime verstoßen. Überforderte „Frontstaaten“ müssten die Bereitschaft, sich von verstärkten Frontex-Einheiten unterstützen zu lassen, über ihre Hoheitsrechte stellen.

Das wirft heikle Souveränitätsfragen auf. In Griechenland wird gegenwärtig zumindest ein Anfang gemacht. Dabei zeigen die dortigen Erfahrungen, dass sich die EU-Mitgliedstaaten auch bei der Bereitstellung von Personal für Frontex stärker engagieren müssen. Ein effektiver Schutz der Außengrenzen ist nicht zum Nulltarif zu haben. Die maritimen Außengrenzen mit konkreten Maßnahmen zu sichern wird für die EU zu den schwierigsten Aufgaben des 21. Jahrhunderts gehören – praktisch schwierig, juristisch schwierig, moralisch schwierig.

Es bedarf keiner blühenden Fantasie, sich vorzustellen, was alles geschehen würde, wenn die von Einwanderungsschüben aus Afrika betroffenen Bevölkerungen der europäischen

Mittelmeeranrainer darauf drängten, den Kontrollverlust an der Seegrenze zu unterbinden.

Die Regierungen dieser Länder könnten sich zu Maßnahmen veranlasst sehen, die moralisch fragwürdig, aber mehr oder weniger unvermeidlich sind, wenn sie nicht zu einer Art Auffangbecken für Menschen aus den überbevölkerten afrikanischen Notstandsgebieten werden wollen: unverzügliche Rückführung in die Herkunftsländer, Unterbringung in „Hotspots“, Ablehnung des Familiennachzugs, Beschränkung des Asylrechts auf Fälle nachweislich politischer Verfolgung, Strafen nicht nur gegen Schleuser, sondern auch gegen illegale Einwanderer, vielleicht sogar gegen EU-Bürger, die illegale Einwanderung aktiv unterstützen. Dann würden wohl auch die EU-Kriegsschiffe auf dem Mittelmeer den Auftrag erhalten, aufgebrachte Flüchtlingsboote unverzüglich an die Küste Libyens und anderer Herkunftsländer zurückzuschaffen.

Will die EU ihre Schutzaufgabe an der EU-Außengrenze wirklich ernst nehmen, muss sie auch den Herkunftsländern illegaler Flüchtlinge selbstbewusster entgegenreten. Ob man böswilligen Nachbarn mit Härte oder mit geschmeidiger Diplomatie begegnet, ist immer eine Frage des Augenmaßes. Im Fall der Türkei hat sich die EU für die Rolle des Bittstellers entschieden. Ob sich außereuropäische Demokratien ähnlich zaghaft verhalten würden, ist immerhin zu fragen.

Mit welcher Eselsgeduld die EU toleriert, dass von dem „IS“-verseuchten „failed state“ Libyen ohne Unterlass Schlauchboote und Seelenverkäufer Richtung Europa in See stechen, ist jedenfalls schwer zu begreifen. Starke Staaten pflegen provozierende, sicherheitsgefährdende Maßnahmen von Drittstaaten gewöhnlich nicht mit Duldsamkeit hinzunehmen. Im Jahr 2011, als der libysche Diktator Gaddafi gestürzt wurde, war von milder Tolerierung nicht viel zu verspüren.

Jedenfalls wäre den Nachbarstaaten der EU, die zu Transitländern für illegale Einwanderer nach Europa geworden sind, nachdrücklich zu signalisieren, dass die Europäische Union nicht mehr geneigt ist, illegale Einwanderung ohne Sanktionen gegen die dafür verantwortlichen Herkunftsstaaten oder die dort tätigen Bürgerkriegsparteien mit Schafsgeduld hinzunehmen.

Europa mit offenen Grenzen ist weiter möglich, doch wohl nur als »Schengen light«

Die jüngsten Erfahrungen halten noch eine weitere Lehre bereit: Weil Europa wohl auf Dauer ein Hauptziel der globalen Völkerwanderung des 21. Jahrhunderts sein wird, erfordert ein verlässlicher Schutz der Außengrenzen auch eine mehr oder weniger genaue Kontrolle an den

Binnengrenzen der EU.

Inzwischen hat die Europäische Union zu ihrem Leidwesen erfahren, dass der offene Binnenraum von Schengenland auch durch die Sogwirkung der europäischen Zentralmacht Deutschland destabilisierbar ist, wenn eine schlecht beratene Bundesregierung die über ihre Grenzen eingeströmten Menschenmassen größtenteils unkontrolliert nach den Niederlanden oder Belgien, Dänemark und Schweden durchwinkt. Solche Risiken sind in dem System offener Schengen-Grenzen ganz unvermeidlich.

Wie sich gezeigt hat, blieb den betroffenen Staaten – Dänemark, Schweden, aber auch Ungarn, Slowenien, Österreich, Frankreich und England – keine andere Wahl, als sich durch provisorische Grenzkontrollen und improvisierte Grenzsperrungen zu schützen. Zeitweilige Grenzsperrungen sind im Krisenfall nötig, nach geltendem EU-Recht aber auch möglich.

Selektive Grenzkontrollen und notfalls Grenzsperrungen werden den Ideologen in der EU-Kommission, im Europäischen Parlament und in Deutschland auch in Zukunft schwer zu schaffen machen, denn sie sind mit den traditionellen Ideen von Schengen schwer vereinbar. Aber sie haben der EU Luft verschafft, und sie müssen mit Blick auf das zum Schutz der Außengrenze unwillige Griechenland, die unkalkulierbare Türkei, das unzuverlässige Italien und das uneinsichtige Deutschland wohl auf längere Zeit beibehalten werden.

Allerdings ist der EU-Grenzkodex keine Ziehharmonika. Ein Hin und Her von selektiver Kontrolle, gefolgt von Öffnung, wenn der stärkste Druck nachlässt, und erneuter Kontrolle, sobald die Massenflucht wieder einsetzt, sollte für den europäischen Binnenmarkt nicht zum Dauerzustand werden. Wenn die neue Völkerwanderung tatsächlich ein Jahrhundertproblem ist, dann spricht viel für die Rückkehr zu dem in den 1980er- und 1990er-Jahren aufgegebenen System, bei dem der Waren- und Personenverkehr in der EU grundsätzlich an den Landesgrenzen kontrolliert werden konnte.

Wie könnte ein neuer Grenzkodex für Schengenland aussehen? Das erste Essential müsste lauten: Fortführung der uneingeschränkten, möglichst bequemen Reisefreiheit für EU-Bürger, die, nur mit ihrem Personalausweis versehen, unbehindert die Binnengrenzen passieren können. Ein genauso wichtiges zweites Essential wäre der unbehinderte grenzüberschreitende Güterverkehr, speziell der Gütertransport mit Lastwagen und Kleinlastern. Ein drittes Essential wäre die Kontrolle von Bürgern aus Staaten, die nicht der EU angehören. Der Verzicht darauf hat zu dem heutigen Chaos geführt und würde auch in Zukunft jede vernünftige Migrationskontrolle verhindern.

Im Großen und Ganzen würde bei entsprechender Umgestaltung des Grenzkodex an den Landesgrenzen im Binnenraum wenigstens partiell wieder ein System hergestellt, wie es in den Grundzügen vor der fatalen Schengen-Initiative in den Jahren 1984/85 bestand. Bei Machiavelli, der in einer ähnlichen Umbruchperiode lebte wie das heutige Europa, findet sich in Bezug auf Staaten, die ins Schleudern gekommen sind, die gescheite Empfehlung: „Das Mittel zu ihrer Erneuerung ist ... sie zu ihren Anfängen zurückzuführen.“

Etwa ein Vierteljahrhundert lang wurde der erfolgreiche Gemeinsame Markt durch ein von den Mitgliedstaaten ausgeübtes Kontrollregime an den jeweiligen Landesgrenzen geschützt, das den Kriterien optimale Offenheit und flexible Kontrolle durchaus entsprochen hat. So müsste auch ein reformiertes Schengen-System funktionieren. Ähnlich funktioniert übrigens der Grenzverkehr zu den Britischen Inseln, ohne dass die Wirtschaftsverbindungen und der Tourismus großen Schaden leiden. Die Staaten würden ihre verwaisten Zollanlagen reaktivieren müssen mit gesonderten Fahrspuren für EU-Bürger, für den Lastwagenverkehr und für EU-Ausländer. Die Polizei- und Zollkräfte müssten verstärkt werden und wären wieder unmittelbar an der Grenze stationiert. Für Umbauten, Neubauten, aufgestocktes Personal und anderes mehr wäre einiges Geld aufzuwenden. Auch hier wären die Mehrbelastungen gegen die Kosten aufzurechnen, die aus einem weiterhin widerstandslos hingenommenen Zuzug resultieren.

Hans-Peter Schwarz: Die neue Völkerwanderung nach Europa. Über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheit. DVA, München. 256 S., 19,99 €. Hans-Peter Schwarz ist einer der führenden Politikwissenschaftler Deutschlands. Der emeritierte Bonner Professor hat zahlreiche Studien zur Geschichte der Bundesrepublik, darunter viele Biografien wie die von Adenauer, Kohl und Axel Springer verfasst. Schwarz lebt in der Nähe von München.

Hans-Peter Schwarz: Die neue Völkerwanderung nach Europa. Über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheit. DVA, München. 256 S., 19,99 €. Hans-Peter Schwarz ist einer der führenden Politikwissenschaftler Deutschlands. Der emeritierte Bonner Professor hat zahlreiche Studien zur Geschichte der Bundesrepublik, darunter viele Biografien wie die von Adenauer, Kohl und Axel Springer verfasst. Schwarz lebt in der Nähe von München.

Nach diesem Modell könnten der Schengenraum und der „große Binnenmarkt“ überleben, wenngleich unbequemer als bisher. Nennen wir dieses notgedrungen reformierte System „Schengen light“! Es wäre etwas weniger ehrgeizig als der bisherige Schengenraum, vielleicht aber stabiler. Drittstaatler, die nicht EU-Bürger sind, würden sich wieder damit abfinden müssen, an den EU-Binnengrenzen genauso wachsam kontrolliert zu werden wie dies in außereuropäischen Regionen der Brauch ist.

Für alle, die sich an einem völlig unkontrollierten Europa erfreut hatten, junge Leute und reisefreudige Rentner, illegale Einwanderer, Geschäftsleute, grenzüberschreitende Kriminelle,

Fuhrunternehmer, Wochenendurlauber oder Teilnehmer am kleinen Grenzverkehr, wäre das keine Verbesserung, aber doch keine völlig unzumutbare Erschwerung. Entscheidend wäre: Auch in dieser abgespeckten Form könnte der „große Binnenmarkt“ weiter florieren, und die EU-Bürger dürften sich wie bisher der nur leichthin überwachten, offenen Binnengrenzen erfreuen.

Kein Grund, dem Europa der offenen Grenzen das Totenglöcklein zu läuten!

12.3.17 Welt