

Prof. Dr. Hans-Detlef Horn  
Universität Marburg

Prof. Dr. Bernd Lucke  
MdEP

**Für ein integriertes Migrations- und Grenzmanagement  
in intergouvernementaler Verantwortung:**

**ein Zehn-Punkte-Plan**

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) ist an der Wirklichkeit gescheitert. Darüber gibt es kaum mehr ein Wort zu verlieren. Erst zwei Jahre alt, hatte es der Bundesrepublik Deutschland, maßgeblich gestützt auf die Verpflichtungen der anderen Mitgliedstaaten, eine vergleichsweise kommode Lage beschert. Doch eine Rückkehr zum geltenden Recht ist politische Utopie. Gleiches gilt für die Vorstellung, die gegenwärtige Flüchtlingskrise könnte mit noch „mehr Europa“ bewältigt werden, also mit einer vollständigen Vergemeinschaftung der Asylpolitik in den Händen der EU-Kommission.

Ebenso wenig sind allerdings nationale Alleingänge eine auf Dauer gangbare Alternative, weder solche der grenzenlosen Aufnahme noch solche der rücksichtslosen Abweisung von Flüchtlingen. Die zwischenstaatlichen Verwerfungen, die dadurch notwendig provoziert werden, sind unkalkulierbar und könnten am Ende den Bestand der Europäischen Union gefährden. So ist der anhaltende und noch zu erwartende Zustrom von Flüchtlingen und anderen Migrationswilligen nach Europa eine politische Herausforderung, die unausweichlich alle Mitgliedstaaten betrifft.

In dieser Lage muss es als Gebot der Stunde erkannt werden, eine *verstärkte intergouvernementale Zusammenarbeit* zu vereinbaren, die sich auf den unbestrittenen Konsens (Achtung der Genfer Flüchtlingskonvention und Erhalt des Schengen-Raumes) konzentriert und die dafür erforderliche neue Ordnung mit hinreichenden ökonomischen Anreizeffekten und -mechanismen verbindet. Der Fahrplan sollte sich an den folgenden zehn Eckwerten orientieren:

1. In dem Ziel, dem Flüchtlingsstrom Herr zu werden, muss dessen *effektive Reduzierung* die oberste Handlungsmaxime sein. Steht hingegen

die Sorge im Vordergrund, dass die Flüchtlinge gerecht auf die Mitgliedstaaten verteilt werden, wird dadurch die Sogwirkung nach Europa jedenfalls nicht vermindert. Darauf macht die Denkfabrik European Stability Initiative zu Recht unaufhörlich aufmerksam. Auch bloße Signalwirkungen beispielweise durch eine Verschärfung der Abschiebungsregeln oder den Abbau attraktiver Aufenthaltsbedingungen greifen zu kurz, zumal es immer ein tatsächliches Vollzugsproblem bleiben wird, den einmal illegal eingereisten Migrant\*innen wieder abzuschicken bzw. rückzuführen. Stattdessen sind durchdachte proaktive Maßnahmen erforderlich, um den Andrang nachhaltig zu bremsen.

2. Wollen die Staaten Europas ihre demokratische Herrschaft über „Land und Leute“ wieder erlangen und dabei zugleich das Schengensystem der offenen Binnengrenzen ohne Beschädigung (wie durch die Verfestigung von Para-Schengenräumen zwischen den Visegrad-Staaten oder zwischen Österreich und den Balkan-Staaten) erhalten, dann muss es ihnen um zweierlei gehen: erstens um eine *Migrationssteuerung unmittelbar an der EU-Außengrenze* und zweitens um eine *nachhaltige Entlastung der Staaten mit einer EU-Außengrenze*. Zu diesem Zweck sollte zunächst Griechenland (später auch Italien, perspektivisch alle Mittelmeer-Anrainerstaaten) von den administrativen Verpflichtungen des GEAS und des Außengrenzschutzes nach den Schengen-Bestimmungen vorübergehend *suspendiert* werden. An die Stelle dessen sollte eine zwischenstaatlich zu vereinbarende Grenz- und Migrationspolitik entsprechend der folgenden Punkte treten.
3. *Migrations- und Grenzpolitik* sollten zu einem *integrierten Gesamtkonzept* in *intergouvernementaler Trägerschaft* zusammengeführt werden – zunächst und bis auf weiteres maßgeblich vorangetrieben durch eine „Koalition der Willigen“. Dazu könnte die (aus Frontex hervorgegangene) Europäische Agentur für Grenz- und Küstenschutz auf zwischenstaatlichen (Hoheits-)Betrieb umgestellt und zu einem „*extrritorialen Prüfzentrum*“ an der Grenze ausgebaut werden, dem auch die dementsprechend umzuwidmenden „Hotspots“ in Griechenland und Italien zuzuordnen wären.

4. Diesem Prüfzentrum wäre die Befugnis zu übertragen, im *Eilverfahren einer typisierten Migrationsverwaltung* – so wie wir das auch aus anderen Bereichen der Massenverwaltung kennen – darüber zu entscheiden, ob überhaupt eine *Berechtigung auf die Eröffnung eines individualisierten Asyl- bzw. Flüchtlingsanerkennungsverfahrens* (nebst Registrierung) besteht. Hingegen hätte das Prüfzentrum die sofortige Zurückweisung an der Grenze (Einreiseverweigerung) zu verfügen, wenn anhand offenkundiger Kriterien (wie: weder für den Grenzübertritt gültige Dokumente noch Stellung eines Asylantrags, keine Personenidentifizierung möglich, Einreise aus sicherem Drittstaat, Herkunft aus sicherem Herkunftsland, Gefährder der inneren Sicherheit oder öffentlichen Ordnung) für eine solche Berechtigung auf Zugang zum Asylverfahren keine hinreichenden Anhaltspunkte bestehen und daher vom Tatbestand eines illegalen Einwanderungsversuchs auszugehen ist.
5. Als zwischenstaatliche Grenzschutzbehörde hätte die Einrichtung zudem die Aufgabe, derartige *illegale Einwanderungsversuche zu verhindern*. Sie hätte mithin erstens dafür zu sorgen, dass anlandende Flüchtlinge tatsächlich der vorgenannten Berechtigungsprüfung unterzogen werden, und sie hätte zweitens jede *Einreiseverweigerung auch tatsächlich zu vollziehen*, d.h. die zurückgewiesenen Personen zurück an die Grenze des sicheren Drittstaats ihrer Ausreise oder ihres sicheren Herkunftslandes zu verbringen.
6. Im Zuge dessen sollte – nach gegenwärtiger Lage – vor allem die *Türkei* im Zusammenwirken mit dem UNHCR als weiterer „*sicherer Drittstaat*“ behandelt werden. Griechenland hat diese Einstufung jüngst schon vollzogen. Die Türkei sollte dem alsbald die Erklärung folgen lassen, dass sie ihre geographische Einschränkung aus dem Jahre 1951, Flüchtlinge von außerhalb Europas nicht als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention aufzunehmen, auch formal aufgibt. Bis dahin müsste die Behandlung der Türkei als sicherer Drittstaat freilich davon abhängen, dass sie sich weiterhin im Einklang mit den Anforderungen der Konvention verhält. Solche Behandlung als sicherer Drittstaat bedeutet nicht zugleich auch die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat; sie lässt mithin einen möglichen Asylgrund für Minderheiten in der

Türkei unberührt. Darüber hinaus sollte die Türkei dazu bewogen werden, die Einrichtung solcher, von EU-Staaten betriebenen „exterritorialen Prüfzentren“ auf ihrem Territorium, namentlich in ihren Auffanglagern, zuzulassen. Abgesehen davon muss jedenfalls mit Nachdruck darauf hingewirkt werden, dass die Türkei nicht nur das mit der EU bereits bestehende Rücknahmeabkommen schnellstens auch auf nicht-türkische Staatsbürger ausdehnt, die über die Türkei illegal in die EU gelangt sind, sondern dass sie dementsprechend auch effektiver als bisher die Migration solcher Drittstaatsangehöriger in die EU verhindert.

7. Die für die Umsetzung dieses Konzepts erforderlichen Staaten-Übereinkommen und damit einhergehenden Änderungen des europäischen Rechts stünden *im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK). Sie würden jedoch die völkerrechtlichen *Spielräume* nutzen, die den Staaten bei der Ausgestaltung ihres Flüchtlingsrechts belassen sind. Diese Spielräume ergeben sich daraus, dass die GFK individuell Verfolgten nicht etwa einen Anspruch auf Asyl sichert, sondern lediglich zusagt, dass Verfolgte nicht in den Staat der Verfolgung zurückgewiesen werden. Auch aus Art. 18 Grundrechte-Charta und Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention folgt kein Anspruch auf Einreise. Auch hat der Flüchtling (als individuell und zielgerichtet Verfolgter) kein Recht, sich seinen Aufnahmestaat frei auszusuchen. Vor allem aber entfällt der konventionsrechtliche Anspruch auf ein individuelles Anerkennungsverfahren (nebst verfahrensabhängigem Bleiberecht), wenn der Flüchtling Teil einer Massenfluchtbewegung ist, deren Ursache jeden mehr oder weniger gleichermaßen betrifft; er kann daher ohne individuelle Antragsprüfung an der Grenze – unter Beachtung des Refoulement-Verbots, mithin zum Verbleib in einem „sicheren Drittstaat“ – zurückgewiesen werden. Schließlich und allemal ist das europäische Angebot des subsidiären Schutzstatus nicht konventionsgeboden.
8. Das Konzept ist auf die solidarische Mitwirkung der EU-Mitgliedstaaten und auf die verlässliche Kooperation der betroffenen Drittstaaten, wie namentlich der Türkei, angewiesen. Es muss daher mit *wirksamen An-*

*reizeffekten und -mechanismen* kombiniert werden, die die Staaten dazu motivieren, im Ziel der Zuzugsbegrenzung zusammenzuarbeiten.

9. Insbesondere im Verhältnis zu Drittstaaten ist dazu ein erheblicher Mitteleinsatz europäischer und internationaler Geldgeber gefordert. Dabei geht es vor allem um solche *Transferleistungen*, mit denen für die Flüchtlinge in den Aufnahmelagern der Drittstaaten nicht nur kurzfristig angemessene, sondern längerfristig auskömmliche Lebensbedingungen geschaffen werden – ohne dadurch allerdings wiederum Fehlanreize für zusätzliche Abwanderungen aus Bürgerkriegs- oder Armutsländern (Syrien, Nordafrika) zu setzen. Solcher den Flüchtlingslagern zuge dachte Kapitalzufluss aus dem Ausland sollte so konzipiert sein, dass er sich für das betreffende Land, wie z.B. für die Türkei, auch als erheblicher Wirtschaftsfaktor auswirkt. In dem Maße, in dem etwa die Nachfrage aus den Flüchtlingslagern der regionalen Wirtschaft zugute kommt, entstehen Anreize, mit der EU und anderen Geberländern zu kooperieren und illegale Wanderungen zu unterbinden. Der Anreiz sollte parallel dazu – entsprechend zu dem gegenwärtig in Verhandlung befindlichen „Umsiedlungsprogramm/humanitäres Aufnahmeprogramm mit der Türkei“ – durch die vertragliche Zusicherung der europäischen Mitgliedstaaten gesteigert werden, regelmäßig bestimmte *Kontingente an Flüchtlingen zu übernehmen* – mit einer Residenzpflicht der Flüchtlinge in den aufnehmenden Staaten. In diesem Rahmen bleibt die Höhe der Kontingente eine freiwillige und souveräne Entscheidung der Mitgliedstaaten. Aber die Kosten der Flüchtlingsaufnahme sollten bis hin zu einer gemeinschaftlich festzulegenden Höhe als verbleibende Ausprägung der europäischen Solidargemeinschaft aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Demnach müssten alle Länder gemäß ihrer Wirtschaftskraft zusätzliche Mittel zum Unionshaushalt beisteuern und dies als Anerkenntnis und praktische Umsetzung ihrer humanitären Verpflichtungen begreifen.
  
10. Der hohe Anreiz für die EU-Mitgliedstaaten, an dem vorstehenden Konzept mitzuwirken, folgt vor allem aus diesem selbst, d.h. aus seiner pragmatischen Anlage, wie aus seinen realistischen Erfolgsaussichten: Es hält die Aufgabe, die Flüchtlingskrise zu bewältigen, in den Händen der Staaten und stützt die dazu notwendige Zusammenarbeit auf de-

ren souveräne Handlungsmacht; es unterbindet die vagabundierende Sekundärmigration im europäischen Raum und bewirkt eine nachhaltige Reduzierung der Flüchtlingsandrangs an den EU-Außengrenzen; und es macht die gleichwohl verbleibende Last der Übernahme und Integration von Flüchtlingen für jeden Staat kalkulierbar. Sollten sich die Mitgliedstaaten dennoch nicht darauf einlassen, müsste Deutschland irgendwann notgedrungen doch erwägen, zu nationalen Maßnahmen der Grenzschießung zu greifen – mit unabsehbaren Folgen für die Stabilität der Europäischen Union.

Die Zeit drängt.

2. März 2016