

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Vittoria Meißner

Die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik der EU wurde im vergangenen Jahr maßgeblich durch die neuen Politischen Leitlinien der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sowie durch die Auswirkungen der durch die Covid-19-Pandemie ausgelösten Krise geprägt. Zusätzlich werden auch in Zukunft drei weitere Ereignisse diesen umfassenden und komplexen Politikbereich beeinflussen: Der neue mehrjährige Finanzrahmen (MFR), die Richtlinien des Europäischen Rates sowie der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU (Brexit).

Obwohl 2020 die Zahl der Asylanträge in der EU auf den niedrigsten Stand des letzten Jahrzehnts gesunken ist,¹ ist die 2015 entstandene Krise des europäischen Asylsystems sowie des gemeinsamen Grenzmanagements nicht überwunden. Der von der Europäischen Kommission im Dezember 2019 angekündigte Neue Migrations- und Asylpakt soll planmäßig eine Migrations- und Asylpolitik hervorbringen, die für alle Mitgliedstaaten akzeptabel ist und gleichzeitig den aktuellen Herausforderungen der EU gerecht wird. Die Verabschiedung dieses Paktes steht allerdings trotz seiner Dringlichkeit angesichts der menschenunwürdigen Situationen in den Flüchtlingslagern auf den griechischen Inseln und im Mittelmeer, denen alle Mitgliedstaaten gemeinsam, europäisch, humanitär und rechtsstaatorientiert entgegenwirken sollten, noch aus.

Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Als im März 2020 die Covid-19-Pandemie die EU erreichte, ergriffen die 27 EU-Mitgliedstaaten Notfallmaßnahmen, während elf von ihnen sogar den Ausnahmezustand erklärten.² Die Wiedereinführung aller Kontrollen an den Binnengrenzen wurde als notwendige Maßnahme angesehen, um die weitere Verbreitung von Covid-19 im Schengen-Raum zu verhindern.³ Darüber hinaus verabschiedete die Europäische Kommission eine Mitteilung, in der sie eine vorübergehende Beschränkung der nicht wesentlichen Reisen in die EU forderte.⁴ Folglich wurden die EU-Außengrenzen im März 2020 geschlossen und die Beschränkungen bis zum 15. Juni 2020 verlängert.

Ab Mitte April 2020 begannen einige Mitgliedstaaten die Notfallmaßnahme schrittweise aufzuheben, gleichzeitig erklärten aber Länder wie Italien und Malta, dass sie angesichts der dramatischen Gesundheitskrise die Aufnahme von geretteten Geflüchteten nicht

1 Natalie Huet: EU Asylum Claims Drop to Lowest Level in 12 Years amid COVID-19 Border Closures, in: Euronews, 12.6.2020; vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

2 EASO: COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems, 2.6.2020, abrufbar unter: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems.pdf> (letzter Zugriff: 24.7.2020), S. 9 ff.

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Binnenmarkt“ in diesem Jahrbuch.

4 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Covid-19: Hinweise zur Umsetzung der vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU, zur Vereinfachung der Durchreiseregulungen für die Rückkehr von EU-Bürgern und zu den Auswirkungen auf die Visumpolitik, in: Amtsblatt der Europäischen Union C 102 I/3, 30.3.2020.

mehr garantieren können.⁵ Die Pandemie stellte somit die humanitären Werte der EU und insbesondere das Asylrecht auf eine harte Probe. Ein weiteres Beispiel hierfür war die Entscheidung Ungarns am 1. Mai 2020, die Zulassung illegaler MigrantInnen in Transit-zonen auf unbestimmte Zeit auszusetzen.⁶

Des Weiteren wurden Dublin-Transfers von MigrantInnen aus anderen EU-Ländern aufgrund der Pandemie in einigen Staaten, wie zum Beispiel Bulgarien, offiziell ausgesetzt.⁷ Eine de-facto Reduzierung von Transfers wurde allerdings in fast allen Staaten hauptsächlich aufgrund der fehlenden Flüge registriert. Während der Pandemie mussten außerdem viele Staaten Online-Tools einrichten, um den Zugang von AsylbewerberInnen bei den entsprechenden Behörden und Gerichten zu ermöglichen.

Die Covid-19-Pandemie könnte mittel- bis langfristige Folgen haben, darunter eine Digitalisierung der Registrierungssysteme und des Datenaustausches, die die nationalen Asylsysteme dauerhaft effizienter gestalten könnten. Gleichzeitig stehen die nationalen Behörden weiterhin vor großen Herausforderungen, wie zum Beispiel der Sicherstellung der Abstandsregelungen in Unterkünften, die in Mitgliedstaaten wie Griechenland und Italien bereits an ihrer Kapazitätsgrenze arbeiten.

Die EU-Mitgliedstaaten haben nicht nur während der Migrationskrise von 2015 und 2016 sondern auch in der aktuellen durch die Covid-19-Pandemie ausgelösten Krise unterschiedliche Maßnahmen bei der Aufnahme von AsylbewerberInnen und der Verwaltung ihrer nationalen Grenzen ergriffen. Dies droht sowohl die gemeinsame europäische Asylpolitik als auch den Schengen-Raum zu fragmentieren. Laut einem Bericht des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO) könnten Covid-19-Ausbrüche im Nahen Osten und in Nordafrika möglicherweise in absehbarer Zeit zu einer Nahrungsmittelknappheit führen sowie die Sicherheit in den betroffenen Regionen beeinträchtigen. Dies könnte wiederum mittelfristig zu einem Anstieg der asylbezogenen Migration führen.⁸

Die neue Linie der Europäischen Kommission: Starke Grenzen und ein Neustart in Migrationsfragen

2019 betonte die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen ihre Absicht, einen Neuen Migrations- und Asylpakt vorschlagen zu wollen, in dessen Rahmen die Reform der Dublin-Asylregelung angegangen werden solle.⁹ In ihrem Arbeitsprogramm für 2020 griff die Europäische Kommission diese Absicht entsprechend auf: Der Migrations- und Asylpakt würde ein „umfassendes Konzept“ darstellen, das eine Reform zu einem solidarischeren Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) mit einschließen und auch den Schengen-Raum mit freiem Personenverkehr stärken würde.¹⁰ Obwohl der angekündigte Migrations- und Asylpakt auf dem Verständnis von Migration als eine Art „Normalzu-

5 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Italien“ und „Malta“ in diesem Jahrbuch.

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.

7 EASO: COVID-19 emergency measures, 2020, S. 13.

8 Gabriela Baczynska: Coronavirus may push more asylum seekers towards EU agency, in: Reuters, 12.5.2020.

9 Ursula von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will - Meine Agenda für Europa, 2019, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf (letzter Zugriff: 5.8.2020).

10 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Arbeitsprogramm der Kommission für 2020, 29.1.2020, COM(2020) 37 final, S. 9.

stand“ aufbauen soll, ist Migration und insbesondere die Aufnahme und Verteilung von AsylbewerberInnen innerhalb der EU immer noch eine spaltende Angelegenheit.¹¹

Neben einer Reform des GEAS zielt die neue Europäische Kommission seit Dezember 2019 zusätzlich darauf ab, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex auszubauen.¹² Spezifisch soll die für das gemeinsame Außengrenzmanagement zuständige Agentur bis 2027 über eine ständige Reserve von 10.000 Frontex-BeamtenInnen verfügen. Der Fokus liegt auch bei der neuen Europäischen Kommission wie bereits bei der vorherigen Kommission von Jean-Claude Juncker auf der Bekämpfung von Fluchtursachen und somit auf der Kooperation mit Herkunfts- und Transitländern. Dabei besteht die Gefahr, dass sich der geplante Neue Pakt zu sehr auf die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern konzentrieren und damit die interne Dimension der EU-Asylpolitik vernachlässigen wird. Die EU sollte nicht nur die Entwicklungszusammenarbeit mit Drittstaaten verstärken, sondern auch innerhalb der EU eine Umverteilung der Belastung anstreben.

Die Reform des gemeinsamen Dublin-Systems ist die größte Herausforderung der aktuellen Europäischen Kommission. Im letzten Jahr gab es mehrere Anläufe seitens der nationalen Regierungen und der EU-Institutionen, Anstöße in diese Richtung zu geben. Am 7. Juni 2019 einigte sich beispielsweise der Rat auf eine partielle Verhandlungsposition zur Rückführungsrichtlinie, um schnellere und wirksamere Regeln für die Rückkehr oder Rückführung illegaler MigrantInnen zu gewährleisten.¹³ Einen Monat später, am 22. Juli 2019, einigten sich vierzehn EU-Mitgliedstaaten auf einen neuen „Solidaritätsmechanismus“, der von Deutschland und Frankreich vorgeschlagen wurde, um MigrantInnen auf die gesamte Union aufzuteilen. Als allerdings am 8. Oktober 2019 auf dem Ratsgipfel in Luxemburg diese Mitgliedstaaten die weiteren Länder vom neuen Mechanismus zu überzeugen versuchten, schlug der Vorschlag fehl. Der damalige EU-Kommissar für Migration Dimitris Avramopoulos forderte daraufhin die Mitgliedstaaten auf, keine Ad-hoc-Lösungen mehr zu diskutieren, sondern sich auf permanente Mechanismen zu einigen. Bisher kam es nicht zu einem Durchbruch und ein Umverteilungsmechanismus basierend auf automatischen Quoten bleibt immer noch hoch umstritten.¹⁴

Am 8. November 2019 nahm allerdings der Rat den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Stärkung der Europäischen Grenz- und Küstenwache Frontex offiziell an. Dies ist ein klarer Beweis dafür, dass eine Einigung über einen Ausbau des gemeinsamen Grenzschutzes eher gelingen kann als eine viel dringlichere Reform des GEAS. Im Januar 2020 kritisierte auch das Europäische Parlament, dass der Rat immer noch keine Position für Verhandlungen mit dem Parlament über die Neufassung der Dublin-Verordnung und die Asylverfahrensverordnung festgelegt hätte und dass dies die Arbeit an den anderen GEAS-Reformvorschlägen überschattete. Als dann im Februar und März 2020 die Covid-19-Pandemie ausbrach und der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan die Grenze zu Griechenland öffnete, setzte die griechische Regierung das Asylrecht temporär aus und weigerte sich, neue Geflüchtete aufzunehmen. Deutschland schlug daraufhin am 8. März 2020 eine „Koalition der Willigen“ für die Umverteilung von bis zu 1.500

11 Europäische Kommission: Arbeitsprogramm für 2020, 2020, S. 9.

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Agenturen“ in diesem Jahrbuch.

13 Rat der EU: Pressemitteilung. Migrationspolitik: Rat einigt sich auf partielle Verhandlungsposition zur Rückführungsrichtlinie, 7.6.2019, Dok-Nr. 418/19.

14 Bernd Riegert: Die EU kann das Abkommen über auf See gerettete Migranten nicht zementieren, in: Deutsche Welle, 8.10.2019.

geflüchteten und unbegleiteten Minderjährigen vor.¹⁵ Der deutsche Vorschlag zielte darauf ab, eine erneute EU-Migrationskrise zu vermeiden. Trotzdem wurden bisher weniger als 60 Kinder und Jugendliche aufgenommen und das auch nur von Deutschland und Luxemburg, obwohl sich mehr Mitgliedstaaten dafür bereit erklärt hatten, darunter auch Frankreich.¹⁶

Als Deutschland am 1. Juli 2020 die Ratspräsidentschaft übernahm, verpflichtete sich die Bundesregierung, weiter auf eine Reform des GEAS hinzuarbeiten.¹⁷ Bereits Ende Juni 2020 hätte eigentlich auch der Migrations- und Asylpakt von der Europäischen Kommission veröffentlicht werden sollen, der allerdings aufgrund der im Juni 2020 noch herrschenden Uneinigkeit zum MFR¹⁸ weiter verschoben werden musste.

Der neue mehrjährige Finanzrahmen

Die im Mai 2018 von der Europäischen Kommission vorgelegten Legislativvorschläge für den neuen MFR von 2021 bis 2027 mussten im Mai 2020 im Lichte der Covid-19-Pandemie überarbeitet werden. Die Europäische Kommission aktualisierte somit die Entwürfe und präsentierte einen zusätzlichen Vorschlag für ein außerordentliches Aufbauinstrument „Next Generation EU“.¹⁹ Nach mehr als 90 Stunden Verhandlungen und Streit einigte sich der Europäische Rat am 21. Juli 2020 in Brüssel auf einen MFR in Höhe von 1074,3 Mrd. Euro und auf das Instrument „Next Generation EU“ in Höhe von 750 Mrd. Euro. Mit diesem Paket soll die EU den Wiederaufbau nach der Pandemie unterstützen und Investitionen für den grünen und digitalen Wandel fördern.²⁰

In Bezug auf die Migrations- und Asylpolitik sieht der neue MFR vor allem eine Stärkung der externen Dimension im Kampf gegen illegale Migration und Schlepper sowie der europäischen Grenzkontrollen vor. Weniger hingegen wird auf die genauso wichtige interne Dimension eingegangen, die den Zugang in die EU für internationale schutzsuchende Menschen berücksichtigt. Allerdings ist auch das vorgesehene Budget für die externen Aspekte immer noch zu klein, um der realen Herausforderung gerecht zu werden.

Der neue MFR zielt auch darauf ab, flexibler auf Notfälle reagieren zu können, indem die Mittelverteilung aus dem Asyl- und Migrationsfonds (AMF) und dem neuen Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF) nicht national zugewiesen, sondern nach Notwendigkeit vergeben werden soll. Probleme bezüglich der allgemeinen Solidarität und Kostenverteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehen weiterhin. Die Verwaltung der nationalen Asylsysteme beruht größtenteils auf nationalen Ausgaben, daher müssten die

15 Deutsche Welle: Deutschland offen für die Umsiedlung von Kindern aus griechischen Flüchtlingslagern, 9.3.2020.

16 Matthias Meisner: Warum es bei 47 Kindern geblieben ist - und das für Streit sorgt, in: Tagesspiegel, 28.5.2020.

17 Deutsche Ratspräsidentschaft: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 1. Juli bis 31. Dezember 2020, 2020, abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/breg-programm-eu-rp.pdf;jsessionid=0A1D8EB3BC88D971535134D80555E87D.1_cid373?_blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff: 28.6.2020).

18 Der MFR ist ein verbindlicher Rechtsakt, mit dem die Ausgaben und Eigenmittel der EU sichergestellt werden. Für mehr Informationen siehe Lucas Rasche: Asylum Reform: What to expect from Germany's EU Council presidency. Policy Brief, Hertie School of Governance, 19.5.2020, abrufbar unter: https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20200519_Asylum_Reform_Rasche.pdf (letzter Zugriff: 29.7.2020).

19 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

20 Europäischer Rat: Langfristiger EU-Haushalt 2021-2027, 2020, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/> (letzter Zugriff: 3.8.2020).

EU-Ausgaben zur Minderung der nationalen Beiträge erhöht werden. Der aktuelle MFR-Vorschlag scheint in die richtige Richtung zu gehen, da er die Anwendung eines nuancierteren Verteilungsschlüssels vorsieht. Somit werden Gelder auch nach Bedürftigkeitsprinzip und anhand von bestimmten Kriterien wie zum Beispiel der Anzahl der gesamten AsylbewerberInnen im Land verteilt. Der MFR hätte allerdings noch weiter ausgebaut werden können, zum Beispiel durch eine höhere Finanzierung für die Unterstützung von Geflüchteten, um EU-weite menschenrechtskonforme Asylverfahren, verbesserte Aufnahmemöglichkeiten und Integrationsmaßnahmen zu garantieren. Somit wäre die Verteilung von Geldmitteln stärker an die Einhaltung von Mindeststandards geknüpft worden.²¹

Da außerdem ein verpflichtender Umverteilungsmechanismus auch in näherer Zukunft nicht durchsetzbar zu sein scheint, sollte die deutsche Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 über den MFR Anreize in dieser Hinsicht schaffen. Dabei müsste ein Verteilungsschlüssel den fairen Beitrag eines jeden Mitgliedstaates bestimmen.²²

Die Richtlinien des Europäischen Rates

Die später von der Europäischen Kommission in ihrem Arbeitsprogramm für 2020 angekündigten Ziele mit Blick auf die europäische Migrations- und Asylpolitik spiegeln die vom Europäischen Rat im Juni 2019 veröffentlichte Strategische Agenda wider.²³ Auch der Europäische Rat betonte in erster Linie die Relevanz einer engeren Zusammenarbeit mit Drittstaaten, um illegale Migration sowie Menschenhandel zu bekämpfen. Außerdem müsse die EU einen breiten Konsens für eine Reform des Dublin-Systems schaffen sowie gleichzeitig die Funktionalität eines seit der Migrationskrise von 2015 und 2016 stark geschwächten Schengen-Systems stärken. Die Wiedereinführung von Kontrollen an Binnengrenzen seitens einiger EU-Staaten wird seit der Krise durch Gründe der nationalen Sicherheit gerechtfertigt. Dabei wird aber die im Schengener Grenzkodex maximal vorgesehene Dauer der Einführung von Binnengrenzen überschritten. Dies könnte mittel- und langfristig die Grundlage von Schengen, sprich die Personenfreizügigkeit innerhalb des grenzenlosen Raums, stark beeinträchtigen.

Die Agenda des Europäischen Rates für 2019–2024 setzt weiterhin auf die interne Sicherheit der EU, aber macht dabei keine konkreten Angaben, wie die vorgesehenen Ziele zu erlangen wären. Sie versäumt vor allem auf mögliche institutionelle Reformen einzugehen, die innerhalb der Migrations- und Asylpolitik der EU weiterhin notwendig sind, wie zum Beispiel eine Stärkung des Europäischen Parlaments. Somit stellt die Agenda eher eine Rhetorikübung sowie das Ergebnis eines Grundkonsenses innerhalb des Europäischen Rates dar.

21 Iris Goldner Lang: Financial Framework, in: Philippe de Bruycker/Marie de Somer/Jean-Louis de Brouwer (Hsg.): From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration, Brüssel 2019, 15-25.

22 Derzeit zahlt die EU durch den AMF jedem Mitgliedstaat 6000 Euro pro umverteilte geflüchtete Person, eine Summe die eigentlich zu gering ist, um eine Integration zu ermöglichen. Ein ähnlicher Betrag sollte zum Beispiel jedem Mitgliedstaat durch dem MFR abgezogen werden für jede umzuverteilende AsylbewerberIn, den ein Mitgliedstaat abgelehnt hat. Vgl. Lucas Rasche: Asylum Reform, 2020.

23 Europäischer Rat: Eine neue strategische Agenda 2019–2024, 2019 abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/39963/a-new-strategic-agenda-2019-2024-de.pdf> (letzter Zugriff: 20.7.2020).

Die Bedeutung des Brexits

Seit dem Brexit-Referendum von 2016 laufen die beschwerlichen Verhandlungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, um den Rahmen für ihre künftigen Beziehungen festzulegen. Der britische EU-Austritt wirkt sich auf alle politischen Ebenen aus, auch auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) und somit auf die darunterfallenden Politikbereiche Migration und Asyl. In Bezug auf das GEAS beteiligte sich London bisher an der Dublin-Verordnung und an den Richtlinien zur Festlegung von Mindeststandards für ein gemeinsames Asylsystem. Nach dem Brexit drohen diese Standards im Vereinigten Königreich allerdings abgeschwächt zu werden. Das Vereinigte Königreich hat sich außerdem nie an der Schengen-Gesetzgebung bezüglich EU-Visa und Grenzkontrollen beteiligt, obwohl das Land sich für einige Schengen-Maßnahmen in Bezug auf Strafrecht und Polizeiarbeit entschieden hatte, wie zum Beispiel das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II).²⁴ 2016 hatte das Vereinigte Königreich noch für den neuen Eurodac²⁵-Vorschlag gestimmt, der vorsieht, größere Informationsmengen für längere Zeiträume zu speichern. Der aus dem Brexit resultierende Ausstieg aus dem Dublin-System und Eurodac könnte somit dazu führen, dass London weniger Informationen über Asylsuchende und irreguläre Grenzgänger zur Verfügung hat. Zwar gibt es Assoziierungsabkommen mit Drittstaaten, die das Dubliner Übereinkommen und Eurodac miteinschließen, diese Länder sind allerdings alle Teil des Schengen-Raums. Somit wäre jede künftige Beteiligung Großbritanniens an Dublin beispiellos.²⁶ Eines der Schlüsselthemen, das die innere Sicherheit des Vereinigten Königreichs stark beeinflussen wird, ist die Frage der zukünftigen britischen Grenzregelungen. Während der Kampagne zum Referendum von 2016 betonte der heutige Premierminister Boris Johnson immer wieder, dass es der Brexit dem Vereinigten Königreich erlauben würde, die Kontrolle über die eigenen Grenzen zurückzuerobern.²⁷ Allerdings ist es nicht nur unmöglich, an kilometerlangen Land- sowie Seegrenzen zu patrouillieren, sondern ohne den notwendigen Zugang zu gemeinsam genutzten Datenbanken besteht auch die Gefahr, dass die Grenzen des Landes unsicherer werden. Außerdem hat die Überwachung der Außengrenzen keinen Einfluss auf heimische Verbrecher- und Terrorismuszellen.

Weiterhin problematisch bleibt die Frage der Grenze zwischen Irland und Nordirland. Eine neue harte Grenze auf der Insel könnte den Friedensprozess negativ beeinflussen und mehr Ausgaben für Grenzsicherung mit sich bringen sowie die Koordination von Zoll-, Migrations-, Gesundheits- und Umweltfragen erschweren.²⁸

24 Für weitere Informationen vgl.: Peter-Christian Müller-Graff/René Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2017, Baden-Baden 2017, S. 219–234, hier S. 219–220; vgl. hierzu auch den Beitrag „Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit“ in diesem Jahrbuch.

25 Eurodac (European Dactyloscopy) ist ein Fingerabdruck-Identifizierungssystem für den Abgleich der Fingerabdruckdaten aller AsylbewerberInnen sowie von bestimmten Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen. Der Datenabgleich soll verhindern, dass Personen in mehreren EU-Mitgliedstaaten Asyl beantragen können.

26 Helena Carrapico/Antonia Niehuss/Chloé Berthélémy: The Consequences of Brexit for the UK and for the Area of Freedom, Security and Justice, in: *Brexit and Internal Security*. Palgrave Studies in European Union Politics. Cham 2019, S. 22–23. Siehe auch Steve Peers: Migration, Internal Security and the UK's EU Membership, in: *The Political Quarterly* 2/2016, S. 247–253.

27 Reuters: Whole UK needs to take back control of borders and cash from EU, Johnson says, 7.12.2017.

28 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Brexit“, „Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich“ und „Irland“ in diesem Jahrbuch.

Der Brexit wird nichtsdestotrotz insgesamt einen eher geringen Einfluss auf die Asylpolitik der EU haben. Aufgrund seiner geografischen Lage ist das Vereinigte Königreich traditionsgemäß kein Ersteinreiseland und die Anzahl der AsylbewerberInnen war entsprechend gering. Aufgrund der Tatsache, dass sich das Land post-Brexit außerhalb des Dublin-Systems befinden wird, könnte das Vereinigte Königreich attraktiver für (illegale) MigrantInnen werden, denn es könnte Asylsuchende nicht mehr über das Dublin-System in das Ersteinreiseland zurückführen. Darüber hinaus wird die Europäische Kommission durch den Brexit einen relevanten Gegner des quotenbasierten EU-Umverteilungssystems verlieren, das darauf abzielt, Solidarität mit den Ersteinreisländern durch die Verteilung von AsylbewerberInnen zu erzielen.²⁹ Jegliches Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich über die zukünftigen Beziehungen wird trotzdem zur weiteren Differenzierung und Komplexität im Bereich des RFSR führen.

Fazit

Die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik der EU leidet unter grundsätzlichen Fehllösungen sowie fehlender Solidarität. Die Unmöglichkeit eines physischen Transfers von AsylbewerberInnen während der Covid-19-Pandemie offenbarte erneut die Notwendigkeit eines Umdenkens der Dublin-Prozesse sowie Grenzen der Bereitschaft von Ersteinreisestaaten, Geflüchtete über einen längeren Zeitraum im eigenen Land zu betreuen. Die 2020 registrierten niedrigen Zahlen von AsylbewerberInnen sollten nicht über die weiterhin bestehende Krise der EU-Migrations- und Asylpolitik hinwegtäuschen. Die Dysfunktionalität dieses Politikbereiches,³⁰ der aus einem schon immer bestehenden sowie in dem Vertrag von Lissabon verankerten Dilemma der Aufgabenzuordnung³¹ entspringt, liegt an der Wurzel des lückenhaften und ineffizienten GEAS.³² Das Dilemma entsteht einerseits aus der Notwendigkeit der EU-Mitgliedstaaten bei grenzüberschreitenden Herausforderungen ein transnationales gemeinsames Vorgehen auf europäischer Ebene zu verfolgen und somit die EU-Ebene als den optimalen Rahmen für Problemlösungsfindungen zu erkennen. Andererseits sind Fragen zu Migration und Asyl durch einen starken Souveränitätscharakter gekennzeichnet, sodass Regierungen, wenn sie mit die nationale innere Sicherheit bedrohenden Krisen konfrontiert sind, eher ihrem „Souveränitätsreflex“ nachgeben und Entscheidungsfindungsprozesse auf die nationale Ebene zurückübertragen.³³ Aufgrund dieses Dilemmas scheint die komplexe Frage der Verantwortung im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik weiter unbeantwortet zu bleiben. Im Falle eines massiven Zustroms von MigrantInnen müssten die EU und ihre Mitgliedstaaten Reformen umsetzen, um die gegenseitige Solidarität zu stärken und angesichts der sich schnell wandelnden Situation an den EU-Außengrenzen ein effizientes gemeinsames Asylsystem aufzuset-

29 Carrapico/Niehuss/Berthélémy: Brexit and Internal Security. 2019, S. 31ff.

30 Sandra Lavenex: "Failing Forward" Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System, in: Journal of Common Market Studies, 5/2018, S. 1195–1212; Marco Scipioni: Failing Forward in EU Migration Policy? EU Integration after the 2015 Asylum and Migration Crisis, in: Journal of European Public Policy, 25/2018, S. 1357–1375.

31 Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – Eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen, in: integration 1/2008, S. 3–20, hier S. 6ff.; siehe auch Funda Tekin: Europapolitische Prioritäten Deutschlands in den Bereichen Innere Sicherheit, Asyl- und Einwanderungspolitik, in: Mathias Jopp/Katrin Böttger (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016, S. 341–357.

32 Für weitere Informationen vgl. Müller-Graff/Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, 2017, S. 219.

33 Marie De Somer/Funda Tekin/Vittoria Meißner: Schengen under Pressure: Disintegration or „business as usual“?, EU IDEA Policy Paper No. 4, 2020.

zen. Die aktuell ergriffenen Maßnahmen scheinen allerdings sowohl auf der nationalen als auch auf der supranationalen Ebene weiterhin kurzsichtig zu sein und eher die externe als die interne Dimension zu berücksichtigen.

Die EU muss von vergangenen Krisen lernen, um bestehende und sich verschärfende Probleme an ihren Außengrenzen zu überwinden und strukturell lösen zu können. Nur durch das Angehen von Migrationsfragen im Rahmen eines umfassenden europäischen Dialogs kann auch die Covid-19-Pandemie EU-weit bekämpft werden.

Weiterführende Literatur

HM Government: The Future Relationship with the EU. The UK's Approach to Negotiations, Februar 2020, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868874/The_Future_Relationship_with_the_EU.pdf (letzter Zugriff: 16.9.2020).