

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Festung Europa?

*Gabriele Clemens*

ENTWICKLUNGSGESCHICHTE  
DER EUROPÄISCHEN  
INTEGRATION

*Petra Bendel*

GEMEINSAME EUROPÄISCHE  
ASYLPOLITIK

*Dietrich Thränhardt*

VOM RESTRIKTIVEN ASYL-  
ZUM KOOPERATIVEN  
AUFNAHMESYSTEM

*Laura Lambert*

WESTAFRIKANISCHE  
PERSPEKTIVEN AUF MIGRATION

*Constantin Hruschka*

GRENZKONTROLLEN AN DEN  
GRENZEN DES RECHTS

*Andreas Baur · Lisandra Flach*

ÖKONOMISCHE  
RESILIENZ DURCH MEHR  
PROTEKTIONISMUS?

*Claudia Major · Nicolai von Ondarza*

ZEITENWENDE (AUCH) FÜR DIE  
EUROPÄISCHE SOUVERÄNITÄT

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Festung Europa?

## APuZ 42/2022

**GABRIELE CLEMENS**

### ENTWICKLUNGSGESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Ein Blick auf die Geschichte der europäischen Integration zeigt das Schwanken der Europäer zwischen den Grundsätzen einer handelsliberalen, Drittstaaten und ihren Bürgern gegenüber offenen Gemeinschaft und dem Bestreben nach Schutz des eigenen Raums.

**Seite 04–10**

**PETRA BENDEL**

### GEMEINSAME EUROPÄISCHE ASYLPOLITIK

Die EU und ihre Mitgliedstaaten verfolgen in der Asyl- und Migrationspolitik Ziele, die deutlich miteinander konfliktieren. Dass sich die EU angesichts der Fluchtzwanderung aus der Ukraine aus diesen Zielkonflikten befreien kann, darf bezweifelt werden.

**Seite 11–16**

**DIETRICH THRÄNHARDT**

### VOM RESTRIKTIVEN ASYL- ZUM KOOPERATIVEN AUFNAHMESYSTEM

Nach dem russischen Angriff haben die Menschen in Europa in kurzer Zeit mehr als vier Millionen Ukrainer aufgenommen. Diese Selbststeuerung funktioniert effizienter, humaner und motivierender als bürokratische Steuerung im traditionellen Asylsystem.

**Seite 18–25**

**LAURA LAMBERT**

### WESTAFRIKANISCHE PERSPEKTIVEN AUF MIGRATION

Die Perzeption afrikanischer Migration nach Europa ist von vielen Mythen geprägt. Ursächlich für diese Migration ist ein komplexes Zusammenspiel von gesellschaftlichen Normen, restriktiven Migrationspolitiken, kolonialem Erbe und innerstaatlichen Konflikten.

**Seite 28–33**

**CONSTANTIN HRUSCHKA**

### GRENZKONTROLLEN AN DEN GRENZEN DES RECHTS

Der durch das Schengener Abkommen geschaffene „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ wird unter Mithilfe von Frontex mit zum Teil grundrechtswidrigen Mitteln geschützt. Abhilfe schaffen könnten besseres Monitoring und ein integrierter Grundrechtsschutz.

**Seite 35–40**

**ANDREAS BAUR · LISANDRA FLACH**

### ÖKONOMISCHE RESILIENZ DURCH MEHR PROTEKTIONISMUS?

In ihren handelspolitischen Leitlinien hat die EU-Kommission eine „offene strategische Autonomie“ als Ziel ausgegeben. Doch stellt sich die Frage, ob die EU angesichts schwieriger geopolitischer Vorzeichen ihre handelspolitische Offenheit einschränken sollte.

**Seite 41–46**

### CLAUDIA MAJOR · NICOLAI VON ONDARZA ZEITENWENDE (AUCH) FÜR DIE EUROPÄISCHE SOVERÄNITÄT

Spätestens seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine steht die Frage der verteidigungspolitischen Handlungsfähigkeit Europas und der EU auf der Tagesordnung. Bis zu einem Zustand „Europäischer Souveränität“ ist es jedoch noch ein weiter Weg.

**Seite 47–53**

# EDITORIAL

Eine Festung ist laut Duden eine „stark befestigte, strategischen Zwecken dienende Verteidigungsanlage“. Sie dient vor allem dem Schutz vor Gefahren von außen. Zugleich schwingt in dem Begriff der Stolz auf etwas Errungenes mit; das lateinische „fortis“ bezeichnet etwas, das stark und dauerhaft, mutig, energisch und einflussreich ist. Von einer „Festung Europa“ ist heute vor allem in der ersten Bedeutung die Rede – eher anklagend vonseiten der Kritikerinnen und Kritiker europäischer Migrationspolitik, eher affirmativ von jenen, die sich eine noch stärkere Sicherung von Europas Grenzen wünschen.

Während die „Festung Europa“ zu Beginn der europäischen Integration Frieden, Freiheit und Wohlstand verhieß, ist das Bild heute ein ambivalentes: Trotz mancher protektionistischer Tendenzen gehört die EU wirtschaftlich zu den offensten und am stärksten in den Weltmarkt integrierten Regionen – zum Wohle ihrer Mitglieder und Handelspartner. Ihre Flüchtlings-, Asyl- und Migrationspolitik hingegen steht in dem Ruf, vor allem der Abschottung nach außen zu dienen: Stacheldrahtbewehrte Grenzzäune an mindestens 18 europäischen Grenzen, moralisch wie rechtlich fragwürdige Einsätze ihrer Grenzschutzagentur Frontex und mehr als 24000 seit 2014 im Mittelmeer ertrunkene Flüchtlinge werfen kein gutes Licht auf das Migrationsmanagement der EU. Vielleicht lässt die bemerkenswerte Aufnahme so vieler Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine hier ja ein Umdenken erkennen.

Möchte Europa eine „Festung“ im positiven Sinne sein, ein starker und einflussreicher Akteur in Zeiten weltpolitischer Unwägbarkeiten, muss es wohl mutiger werden: in der Verteidigungspolitik, im gemeinsamen, menschenrechtskonformen Umgang mit freiwilliger und erzwungener Migration, auch in der solidarischen Mehrung und Verteilung wirtschaftlichen Wohlstands. Wann, wenn nicht in Zeiten der Krise, wäre eine gute Gelegenheit dafür?

*Sascha Kneip*

# FESTUNG EUROPA?

## Kleine Entwicklungsgeschichte der europäischen Integration

*Gabriele Clemens*

Am 25. März 1957 unterzeichneten die sechs in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zusammengeschlossenen Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Italien und die Niederlande die Verträge zur Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und einer Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom), die die Grundlage für die mehr als 30 Jahre später gegründete Europäische Union (EU) bildeten. Um die Bürger Europas Ende der 1950er, Anfang der 1960er Jahre vom Sinn und der Notwendigkeit dieses neuen Europaprojekts zu überzeugen, wurden die politischen Entscheidungen von einer intensiven Werbekampagne begleitet, zu der neben Zeitungsartikeln, Broschüren und Plakaten auch Filme gehörten. In einigen der zu diesem Zweck produzierten Animationsfilme wurde das Bild einer von starken Mauern umgebenen Staatengruppe (EWG-Staaten) gezeichnet, deren innere Mauern (Grenzen) nach und nach bröckelten und schließlich ganz verschwanden (siehe *Abbildung*).<sup>01</sup>

Die hohen, dicken, an eine Festung erinnernden Außenmauern, die die sechs Staaten umgaben, symbolisierten den Schutz dieses neu geschaffenen grenzfreien Raumes vor dem Eindringen „unliebsamer Faktoren“. Sie wurden seinerzeit durchaus positiv konnotiert und sollten die Furcht vor dem Abbau innereuropäischer Grenzen infolge der geplanten Zollunion mindern. Anders als damals ist das Bild einer „Festung Europa“ heute überwiegend negativ konnotiert und wird, gerade vonseiten einiger EU-kritischer Gruppierungen aus dem linken politischen Spektrum, als Anklage gegen die Abschottung des „reichen Europas“ gegenüber ärmeren Teilen der Welt und ihren Bewohnern verwandt.<sup>02</sup> Von den Medien verbreitete Bilder, etwa von der Stürmung der Grenzbefestigung in Melilla durch afrikanische Migranten, bestärken die moralische Empörung über eine

sich vermeintlich nach außen abschottende Europäische Union, die unter anderem mittels ihrer Wirtschafts-, Asyl- und Migrationspolitik egoistisch ihren Reichtum und ihr sicheres, sorgenfreies Leben gegenüber fremden Eindringlingen verteidigen wolle. Politischer Moralismus im Sinne Hermann Lübbes tritt hier oft an die Stelle rationaler Argumentation.<sup>03</sup> Doch stimmt der Vorwurf, dass die Europäische Union die Gestalt einer nach außen abgeschotteten Festung angenommen hat, überhaupt? Wer den Charakter der Europäischen Union verstehen will, muss einen genaueren Blick auf ihre Entwicklungsgeschichte, ihre Ziele, ihre Ansprüche und ihr politisches Handeln werfen.

### ANFÄNGE

Dem Prozess der europäischen Integration, der nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Gründung europäischer Institutionen einsetzte, lagen verschiedene Motive zugrunde. Die durch den Marshallplan 1948 geschaffene Organization for European Economic Cooperation (OEEC) sollte nach US-amerikanischer Vorstellung den Wiederaufbau und den Wohlstand Europas durch freien Warenaustausch garantieren, den USA damit als Absatz- und Handelspartner dienen und zugleich ein Bollwerk gegen den Kommunismus bilden. Abschottung war nur gegenüber dem kommunistischen Osten geplant, während in Bezug auf die westliche Welt eine Liberalisierung des Handelsverkehrs durchgesetzt werden sollte. Wenngleich die Europäer auch den amerikanischen Vorstellungen nur begrenzt entgegenkamen und weder bereit waren, eine Zollunion noch eine supranationale Institution zu errichten, verfolgte die OEEC doch erste Ansätze zu einer Liberalisierung des europäischen Handels- und Zahlungsverkehrs. Der ein Jahr später auf Anregung der nicht-staatlichen „Europabewegung“ gegründete Europarat verstand sich als



Abbildung: Screenshots aus dem Film „European Community“, GB 1962/63.

Quelle: Historisches Archiv der EU (Florenz), HAEU-AE-1.3-63

eine – mit Ausnahme der Verteidigungspolitik – sämtliche Bereiche umfassende Organisation, die den Frieden sichern, das Zusammenwachsen der Europäer auf wirtschaftlichem, sozialem und politischem Gebiet fördern und insbesondere das kulturelle Erbe Europas bewahren sollte.

Der auf britisches Drängen hin lediglich intergouvernemental strukturierte Europarat konnte allerdings das französische Bedürfnis nach dauerhafter Sicherheit vor Deutschland nicht befriedigen. Aus diesem Grund präsentierte der französische Außenminister Robert Schuman im Mai 1950 den Plan zur Gründung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die die französische und deutsche Kohle- und Stahlproduktion sowie die weiterer europäischer Staaten unter der Aufsicht einer supranationalen „Hohen Behörde“ zusammenfassen und somit die französische Stahlindustrie vor deutscher Konkurrenz schützen sowie den französischen Modernisierungsplan der Wirtschaft retten sollte. Wenngleich dieser Plan und

die daraus entstehende EGKS sich vornehmlich auf die westeuropäischen Staaten bezogen, hatte Schuman in seiner Rede gleichwohl den über Europa hinausweisenden Charakter dieser Gemeinschaft betont, indem er hervorhob, dass diese Produktion „der gesamten Welt ohne Unterschied und Ausnahme zur Verfügung gestellt werden [wird], um zur Hebung des Lebensstandards und zur Förderung der Werke des Friedens beizutragen“.<sup>04</sup> Explizit erwähnte er dabei „die Entwicklung des afrikanischen Erdteils“. Doch trotz dieses verbalen Zugeständnisses an eine letztlich weltoffene Gemeinschaft diente die EGKS in erster Linie der Sicherung europäischer Wirtschaftsinteressen. Sie sollte durch die Zusammenarbeit auf dem Energiesektor die mit der Globalisierung des Energiemarktes verbundenen Probleme der europäischen Energiewirtschaften lösen. Angesichts anderer billiger Energieträger wie Rohöl und der immer billiger werdenden Importkohle vor allem aus den USA sahen sich die Europäer beziehungsweise die europäische Kohlewirtschaft gezwungen, Maßnahmen zu ergreifen, um kostengünstiger zu produzieren und dem Wettbewerb standzuhalten.<sup>05</sup>

**01** Siehe zum Beispiel die Filme „European Community“ (Regie: Sean Graham), Großbritannien 1962/63 und „... weil es vernünftig ist – Robert Schuman’s Idee nach 10 Jahren“ (Regie: Rolf Vogel), Deutschland 1960. Vgl. dazu Gabriele Clemens (Hrsg.), *Werben für Europa. Die mediale Konstruktion europäischer Identität durch Europafilme*, Paderborn 2016.

**02** Beispielhaft dafür Nicholas Busch, *Baustelle Festung Europa. Beobachtungen, Analysen, Reflexionen, Klagenfurt–Cervico* 2006.

**03** Vgl. Hermann Lübke, *Politischer Moralismus. Der Triumph der Gesinnung über die Urteilskraft*, Münster 2019.

**04** Erklärung der französischen Regierung über eine gemeinsame deutsch-französische Schwerindustrie vom 9. Mai 1950, in: *Europa. Dokumente zur Frage der Europäischen Einigung*, Teilband 2, hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes, München 1962, S. 680ff., hier S. 681.

**05** Vgl. Uwe Röndigs, *Globalisierung und europäische Integration. Der Strukturwandel des Energiesektors und die Politik der Montanunion, 1952–1962*, Baden-Baden 2000.

## ZWISCHEN WELTOFFENER HANDELSPOLITIK UND PROTEKTIONISMUS

Nach dem Anfang der 1950er Jahre gescheiterten Versuchen, eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) sowie eine Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) zu errichten,<sup>06</sup> wurde im Zuge der „relance européenne“ die europäische Integration auf dem für die staatliche Souveränität weniger sensiblen erscheinenden Gebiet der Wirtschaft fortgesetzt. Mehrere Gründe sprachen für die Fortführung der Integration: die enge Verflechtung des bereits vergemeinschafteten Kohle- und Stahlsektors mit anderen Bereichen der Energieversorgung sowie dem Transportsektor, das Interesse weiterer Wirtschaftsbranchen an einer europäischen Zusammenarbeit zur Überwindung bestehender Handelshemmnisse und auch weiterhin das politische Ziel, den westdeutschen Staat dauerhaft und eng in die westliche Gemeinschaft einzubinden. Als Resultat längerer und schwieriger Verhandlungen, die die unterschiedlichen Prioritäten und Interessen der sechs EGKS-Staaten offenbarten, einigte man sich im Juni 1955 in Messina auf die Grundzüge einer zu errichtenden Wirtschaftsgemeinschaft und einer Europäischen Atomgemeinschaft, die nach weiteren detaillierten Verhandlungen in den Römischen Verträgen mündeten.

Widerstand gegen den Plan einer auf die sechs Staaten begrenzten Wirtschaftsgemeinschaft kam unter anderem vonseiten des deutschen Wirtschaftsministers Ludwig Erhard, der eine solche, von ihm als protektionistisch und dirigistisch bezeichnete Gemeinschaft als unvereinbar mit den weltweiten Handelsinteressen Deutschlands ansah. Erhards Ziel war die Schaffung eines von autarken Tendenzen, Isolationismus und Protektionismus befreiten Welthandels in einer offenen internationalen Gesellschaft,<sup>07</sup> doch musste sich der Wirtschaftsminister schließlich dem „Integrationsbefehl“ von Bundeskanzler Konrad Adenauer fügen und der Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zustimmen.

**06** Vgl. Gabriele Clemens/Alexander Reinfeldt/Gerhard Wille, *Geschichte der europäischen Integration*. Ein Lehrbuch, Paderborn 2008, S. 108–123.

**07** Vgl. Tim Geiger, Ludwig Erhard und die Anfänge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Rudolf Hrbek/Volker Schwarz (Hrsg.), *40 Jahre Römische Verträge: Der deutsche Beitrag*, Baden-Baden 1998, S. 50–64.

Kern der EWG war die Zollunion, die durch den Wegfall der Binnenzölle und mengenmäßigen Beschränkungen sowie aller sonstigen den freien Warenverkehr beeinträchtigenden Maßnahmen innerhalb von 12 bis 15 Jahren einen gemeinsamen Markt etablieren sollte. Zugleich war ein gemeinsamer Außenzoll vorgesehen, der sich aus dem arithmetischen Mittel der bisherigen Außenzölle aller sechs Staaten errechnete. Für Staaten mit einem zuvor niedrigen Außenzoll, wie die Bundesrepublik und die Niederlande, bedeutete dies eine Erhöhung des Außenzolls gegenüber Drittstaaten und damit eine potenzielle Beeinträchtigung des Handels mit diesen. In den Gemeinsamen Markt wurden auch die Landwirtschaft sowie der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen einbezogen, wobei konkrete Vereinbarungen hierzu erst später getroffen wurden. Ferner sah der EWG-Vertrag neben dem freien Warenverkehr auch den ungehinderten Austausch von Dienstleistungen, den freien Personen- und Kapitalverkehr (die „vier Freiheiten“) sowie eine schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten vor. Weitere Bestimmungen des Vertrags betrafen die Koordinierung der Verkehrs-, Konjunktur-, Wirtschafts-, Währungs- und Außenhandelspolitik, die Angleichung der Sozialpolitik sowie die Außenbeziehungen der Gemeinschaft.

Da in den folgenden Jahrzehnten die Mitgliedstaaten aufgrund wirtschaftlicher Probleme immer wieder zu protektionistischen, den freien Handel begrenzenden Maßnahmen griffen, um ihre jeweils heimische Volkswirtschaft zu schützen, und wenig europäischen „Gemeinschaftsgeist“ zeigten, schienen neue Reformanstrengungen nötig, um die Ziele des Gemeinsamen Marktes umzusetzen. Diese erfolgten mit der Verabschiedung der „Einheitlichen Europäischen Akte“ (EEA) im Jahre 1986, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat und eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Europäischen Union darstellte. Hauptziel der EEA<sup>08</sup> war die Vervollendung des Binnen-

**08** Die Einheitliche Europäische Akte enthielt neben den Bestimmungen zur Änderung und Ergänzung des EWG-Vertrags auch Bestimmungen über die außenpolitische Zusammenarbeit, die sich außerhalb der Verträge im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) vollzogen hatte. In der EEA wurden EG und EPZ zueinander in Bezug gesetzt und zudem der Wille bekundet, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten in eine Europäische Union zu überführen; vgl. Clemens/Reinfeldt/Wille (Anm. 6), S. 221–225.

marktprojektes bis zum 31. Dezember 1992. Bei diesem („Europa 92“) handelte es sich im Grunde genommen um die Erfüllung der Ziele des EWG-Vertrags aus dem Jahr 1957: die Errichtung eines Wirtschaftsraumes ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital gewährleistet ist. Diese Ziele wurden mit der EEA wieder aufgegriffen, präzisiert und mit einigen neuen Akzenten versehen.

Wenngleich sich der Charakter der EWG durch die neue Vereinbarung nicht grundsätzlich änderte, wurden doch gerade jetzt Stimmen laut, die vor einer „Festung Europa“ warnen.<sup>09</sup> Der damalige Kommissionspräsident der Europäischen Gemeinschaft(en) (EG), Jacques Delors, widersprach dieser Einschätzung: „Europa ist keine Festung, sondern Partner der Welt.“<sup>10</sup> Schließlich war die EG zu diesem Zeitpunkt der weltweit größte Importeur von Waren und mit ihrem Ausfuhr- und Einfuhranteil am Welthandel einer der drei großen Welthandelspartner innerhalb der World Trade Organization (WTO).<sup>11</sup> Zudem hatte sich die Gemeinschaft die Selbstverpflichtung zu einer grundsätzlich welt-offenen Handelspolitik auferlegt. In Artikel 110 des EWG-Vertrags (ebenso später in Artikel 131 EGV des 1993 in Kraft getretenen Vertrags über die Europäische Union/EUV) hatten die Mitgliedstaaten ihre Absicht bekundet, „im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beizutragen.“<sup>12</sup>

Im Zentrum des EWG-Vertrags stand, wie erwähnt, der Gemeinsame Markt beziehungsweise der Binnenmarkt, der den Wohlstand der EG-Mitglieder mehren und zugleich durch außenhandelspolitische Instrumente wie Zölle und Kontingentierungen Schutz vor unliebsamer Konkurrenz bieten sollte. Diese Schutzinstrumente bargen einerseits durchaus die Gefahr, zum Zwecke des Protektionismus missbraucht zu werden; an-

dererseits aber war die EG als wichtigster Handelspartner der Welt an einer möglichst liberalen Ausgestaltung der Handelspolitik gegenüber Drittstaaten interessiert. Die EG bewegte sich damit ständig „auf einem schmalen Grat zwischen ‚protection‘ einerseits und ‚protectionism‘ andererseits“.<sup>13</sup> Gleichwohl legen detaillierte Analysen des EG-Handelsschutzrechts den Schluss nahe, dass trotz einer „potentiellen Tendenz zum Protektionismus“ der vielfach erhobene Vorwurf einer „Festung Europa“ unberechtigt und die Gemeinschaft sich ihrer Verantwortung gegenüber den Handelspartnern bewusst gewesen ist.<sup>14</sup> Die aus der Selbstverpflichtung resultierende grundsätzliche Haltung der EG/EU zugunsten einer welt-offenen Handelspolitik war gesetzt, was gelegentliche Neigungen zu einem EG-Protektionismus in bestimmten Bereichen, etwa im Agrarhandel, jedoch nicht ausschloss.<sup>15</sup>

## VERHÄLTNIS ZU DRITTSTAATEN

Dass sich Europa, in diesem Fall die Europäische Gemeinschaft, keineswegs von der restlichen Welt abschottete, geht auch aus anderen Bestimmungen des EWG-Vertrags hervor. Hier ist insbesondere auf das Instrument der Assoziierung hinzuweisen, das die Beziehungen zu Drittstaaten regelt. Laut EWG-Vertrag war der Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften nur „europäischen“ Staaten vorbehalten, wobei das Kriterium „europäisch“ aus gutem Grund nicht definiert wurde – unterlag doch die Vorstellung davon, was Europa ist und wo seine Grenzen liegen, im Laufe der Geschichte einem stetigen Wandel.<sup>16</sup> Mit Staaten, für die eine EG-Mitgliedschaft ausgeschlossen war, sah der EWG-Vertrag in den Artikeln 131 bis 136 sowie 238 die Möglichkeit der Assoziierung vor.<sup>17</sup> Die auf Basis dieser Artikel geschlossenen Assoziationsverträge konnten und können sehr vielge-

**09** Siehe dazu Michael Tolksdorf, *Der Europäische Binnenmarkt 1993. Vor- und Nachteile für Deutschland und seine Partner*, Opladen 1991, S. 82–89, S. 135–141.

**10** Zit. nach *Wirtschaftswoche* Nr. 10, 3.3.1989, S. 14.

**11** Vgl. Tolksdorf (Anm. 9), S. 83; Thomas Oppermann, *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 1999<sup>2</sup>, S. 783.

**12** Thomas Läufer, *EWG-Vertrag. Grundlage der Europäischen Gemeinschaft*, Kap. 4, Art. 110, Bonn 1989, S. 68.

**13** Wolfgang Müller-Huschke, *Eine „Festung Europa“? Das EG-Handelsschutzrecht als Instrument zur Sicherung des Europäischen Binnenmarktes*, Baden-Baden 1991, S. 18.

**14** Ebd., S. 270.

**15** Vgl. Oppermann (Anm. 11), S. 783.

**16** Vgl. Wolfgang Schmale, *Geschichte Europas*, Wien 2001, S. 14; Clemens/Reinfeldt/Wille (Anm. 6), S. 15–22.

**17** Lediglich die sogenannte Beitrittsassoziiierung ist für Staaten gedacht, die später die Mitgliedschaft erwerben können; solche Abkommen wurden unter anderem mit Griechenland und der Türkei geschlossen.

staltig sein und sich zwischen „Handelsabkommen plus 1 % und Mitgliedschaft minus 1 %“ bewegen.<sup>18</sup>

Eine besondere Rolle spielten die sogenannten Entwicklungsassoziationen, die sich auf die außereuropäischen Kolonien bezogen, über die 1957/58 noch mehrere EG-Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich, verfügten. Frankreich hatte bei den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen auf eine solche Einbeziehung seiner überseeischen Gebiete gedrängt, nicht zuletzt, um sich die Kosten für die Entwicklung dieser Gebiete mit den anderen EG-Staaten teilen zu können. Als Ziel der Assoziierung nannte Artikel 131 des EWG-Vertrags die „Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft“, wobei explizit betont wurde, dass „die Assoziierung in erster Linie den Interessen der Einwohner dieser Länder und Hoheitsgebiete dienen und ihren Wohlstand fördern“ sollte.<sup>19</sup> Den assoziierten Ländern wurde deshalb die Möglichkeit eingeräumt, ihre Waren zollfrei in den EWG-Raum zu exportieren, und sie durften ihrerseits Zölle auf Importe aus den EWG-Staaten zum Schutz ihrer entstehenden Industrien oder als Finanzzölle zur Finanzierung ihrer Haushalte erheben (Artikel 133 EWG-Vertrag).

Nach der Dekolonialisierung wandelten sich diese sogenannten konstitutionellen Assoziierungen in „vertragliche Assoziierungen“ mit den unabhängig gewordenen AKP-Staaten (afrikanische, karibische, pazifische Staaten) gemäß Artikel 238 des EWG-Vertrags. In der Folge wurden verschiedene Abkommen mit diesen Staaten geschlossen, wie etwa Yaoundé I und II in den Jahren 1963 beziehungsweise 1969 sowie Lomé I (1975), II (1979), III (1984) und IV (1989). Assoziationen wurden unter anderem auch mit den Mittelmeeranrainerstaaten des Maghreb (Marokko, Algerien, Tunesien) und des Maschrek (Ägypten, Jordanien, Libanon, Syrien) vereinbart.<sup>20</sup> Diese Form der EG-Entwicklungspolitik, die sich in den folgenden Jahrzehnten wei-

terentwickelte und Grundlage der heutigen EU-Entwicklungszusammenarbeit ist, bedeutete per se eine Öffnung der Gemeinschaft gegenüber dritten Staaten, „in Anerkennung ihrer besonderen wirtschafts- und handelspolitischen Probleme“,<sup>21</sup> was zunächst einmal nicht mit dem Vorwurf einer „Festung Europa“ in Einklang zu bringen ist. Allerdings war auch hier nicht alles Gold, was glänzt. Auch wenn zwischen den EWG-Staaten grundsätzlich Einvernehmen darüber bestand, den Entwicklungsländern durch Maßnahmen wie Zollbefreiungen, Preisgarantien für ihre agrarischen und mineralischen Rohstoffe oder durch direkte Unterstützung aus dem Europäischen Entwicklungsfonds zu helfen, so überwogen in der Praxis doch die nationalen Interessen der EG-Mitgliedstaaten zum Schutze ihrer eigenen Volkswirtschaften. Dies zeigte sich unter anderem daran, dass vor allem die Mittelmeerländer sich gegen freie Agrarexporte der Lomé-Staaten in die EG sperrten und weiterhin Einfuhrkontingente forderten. Ähnlich war es bei Industrieprodukten der Entwicklungsländer, die vielfältigen Einfuhrbeschränkungen unterlagen, obwohl die Förderung der Industrialisierung dieser Länder Ziel der EG-Staaten war.<sup>22</sup> Insgesamt waren die faktischen Erfolge der EG-Entwicklungspolitik bescheiden, und die Schere zwischen Nord und Süd öffnete sich immer weiter.

### SCHUTZ ODER ABSCHOTTUNG? ASYL- UND MIGRATIONSPOLITIK

Die 1986 verabschiedete Einheitliche Europäische Akte, die den EWG-Vertrag in Teilen änderte und ergänzte, stellte eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Europäischen Union dar. Die Arbeit am Binnenmarktprojekt hatte erneut die Vorteile einer verstärkten Integration, vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik, deutlich gemacht. Die Anfang der 1970er Jahre bereits anvisierte Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion („Werner-Plan“, benannt nach dem damaligen luxemburgischen Premierminister Pierre Werner) war an den unterschiedlichen Interessen der EG-Staaten gescheitert; Ende der 1980er Jahre strebte Frankreich unter Präsident François Mitterrand eine

<sup>18</sup> Oppermann (Anm. 11), S. 814.

<sup>19</sup> Läufer (Anm. 12), Art. 131 EWG-Vertrag, S. 82f.

<sup>20</sup> Vgl. Ulrike Keßler, 40 Jahre EU-Afrikapolitik – ein Rückblick, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et al., Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven, Opladen-Farmington Hills 2007, S. 17–92; Oppermann (Anm. 11), S. 756f.

<sup>21</sup> Vgl. Oppermann (Anm. 11), S. 796.

<sup>22</sup> Tolksdorf (Anm. 9), S. 159ff.

Wiederaufnahme des Werner-Plans an, um die geld- und währungspolitische Dominanz der deutschen Bundesbank in Westeuropa zu überwinden. Dieser Plan erhielt einen wesentlichen Schub durch die politische Entwicklung in Mittel- und Osteuropa 1989/90 und die sich abzeichnende Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten. Alle EG-Staaten, einschließlich der Bundesrepublik, waren bestrebt, das wiedervereinigte Deutschland politisch und wirtschaftlich eng in Europa einzubinden. Infolgedessen gab der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl, der keinen Zweifel an der europäischen Bindung des wiedervereinigten Deutschlands aufkommen lassen wollte, nicht nur seinen anfänglichen Widerstand gegen die Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auf, sondern drängte zugleich auch auf die Bildung einer Politischen Union Europas. In der Folge wurden zwei Regierungskonferenzen eingesetzt, deren Ergebnisse in den 1992 in Maastricht unterzeichneten und am 1. November 1993 in Kraft getretenen „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) mündeten.

Dieser „Mantelvertrag“ änderte und ergänzte die bisherigen Verträge über die Europäischen Gemeinschaften sowie die Einheitliche Europäische Akte und führte die bestehenden Gemeinschaften mit den neuen Bereichen einer Politischen Union zusammen. Illustriert wurde dies in Form eines Tempels, der auf drei Säulen ruht, die mit unterschiedlichen Aufgabenfeldern und Entscheidungsverfahren versehen und lediglich durch das Dach der Europäischen Union verbunden sind. Die dritte Säule enthielt den neu aufgenommenen Regelungsbereich der „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“, der unter anderem die Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die Angleichung der Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft umfasste. Waren diese Bereiche bislang alleinige Angelegenheit der Mitgliedstaaten gewesen, so wurden sie jetzt auf Gemeinschaftsebene, wenn auch zunächst nur im intergouvernementalen Entscheidungsverfahren, geregelt.

Der Vorwurf einer „Festung Europa“, die sich vor fremden „Eindringlingen“ schützt, entzündete sich jetzt vor allem an diesem Regelungsbereich, der mit den EU-Folgeverträgen (Amsterdam 1999, Nizza 2003, Lissabon 2009) weiter vertieft und mit neuen Aufgaben und Strukturen versehen wurde. So wurden unter anderem

die Bereiche Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik mit dem Vertrag von Amsterdam von der dritten in die erste Säule überführt und unterlagen damit der supranationalen Entscheidungsverfahren. Auch das 1985 außerhalb der EG-Verträge von einigen Staaten ausgehandelte Schengener Abkommen zum Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen wurde in den EU-Vertrag integriert. Regelungen zum Asylanspruch und Asylverfahrensrecht sowie zur Anerkennung und zum Schutz von Flüchtlingen wurden ebenso erlassen wie solche zum Einwanderungsrecht. 2004 schließlich wurde mit „Frontex“ eine Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache geschaffen, die in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten für die Kontrolle der Außengrenzen der EU zuständig ist.

Die Notwendigkeit einer EU-weiten Regelung der Asyl- und Einwanderungspolitik war eine direkte Folge der Verwirklichung des Konzepts der vier Grundfreiheiten im Binnenmarkt, des freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs, sowie des Wegfalls der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen durch das Schengener Übereinkommen. Diese Integrationsschritte erforderten als Kompensation für die Freizügigkeit im Inneren eine gemeinsame Politik gegenüber Nicht-Unionsbürgern an den EU-Außengrenzen.<sup>23</sup> Diese wird im derzeit gültigen Lissabon-Vertrag in verschiedenen Artikeln des Titels IV, der einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ begründet, geregelt.<sup>24</sup> Gemäß Artikel 78 strebt die Union „eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz“ an, mit der „jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Schutz angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll“. Und in Artikel 79, der den Umgang mit legaler und illegaler Einwanderung regelt, heißt es, dass die Union „eine gemeinsame Einwanderungspolitik [entwickelt], die in allen Phasen eine

**23** Vgl. Peter-Christian Müller-Graf/Friedemann Kainer, Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, 2016<sup>14</sup>, S. 82–89.

**24** Asylpolitik: Art. 67 Abs. 2, Art. 78 und 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV); Einwanderungspolitik: Art. 79 und 80 AEUV; Schutz der EU-Außengrenzen: Art. 67 und 77 AEUV sowie Art. 3 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll“.

Bislang hat sich jedoch noch keine umfassende europäische Migrationspolitik herausgebildet. Vielmehr haben sich die Teilbereiche der Asyl- und Einwanderungspolitik deutlich unterschiedlich entwickelt, und für einheitliche Regelungen ist noch viel zu tun.<sup>25</sup> Von einer generellen Abschottung gegenüber Fremden, also Nicht-EU-Bürgern, kann, wenn man sich die Regelungen und Ziele der EU vor Augen führt, aber nicht die Rede sein. Will man nicht argumentieren, wie es etwa der Schweizer Philosoph Andreas Cassee in seinem Buch „Globale Bewegungsfreiheit“ tut,<sup>26</sup> dass grundsätzlich jeder Mensch frei entscheiden können soll, in welchem Land er leben will, und Einwanderungsbeschränkungen daher nur in Ausnahmefällen zulässig sind, so ist ein Schutz der EU-Außengrenzen durchaus notwendig und nachvollziehbar. Dass es in der Praxis der Migrationspolitik teils zu weitreichenden Abschreckungskampagnen sowie mutmaßlich illegalen Pushbacks von Migrant\*innen durch Frontex kommt, wie einige NGOs beklagen, steht auf einem anderen Blatt.

### FESTUNG EUROPA?

Als Resümee bleibt festzuhalten, dass die Europäischen Gemeinschaften beziehungsweise die Europäische Union insgesamt ein ambivalentes Bild abgeben. Einerseits hat sich die EU in der Vergangenheit stets dem Prinzip der weltweiten Handelsliberalisierung verpflichtet gefühlt, andererseits haben ihre Mitgliedstaaten regelmäßig protektionistische Politiken zum Schutz ihrer eigenen Wirtschaft implementiert. Auch Nicht-EU-Bürgern gegenüber zeigte sich die EU, unter dem Vorbehalt des Schutzes der eigenen Grenzen und Prinzipien, prinzipiell offen, in der Praxis kam es gleichwohl mitunter zu Regelungen und

**25** Siehe dazu Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union. Asylpolitik, Einwanderungspolitik, 6. 1. 2022, [www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik).

**26** Vgl. Andreas Cassee, Globale Bewegungsfreiheit. Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen, Berlin 2016.

Vorfällen, die ihr aus durchaus nachvollziehbaren Gründen den Vorwurf einbrachten, eine „Festung“ zu sein. Doch wie dem auch sei: Europa als eine undurchdringbare, sich nach außen abschottende und lediglich dem eigenen Wohl und Schutz verpflichtete Festung zu zeichnen, negiert nicht nur die skizzierten Ziele und Ansprüche europäischer Politik, wie sie sich in den Verträgen niederschlagen und im Grundsatz auch die europäische Politik leiten, sondern wird auch der europäischen Integrationsgeschichte im Ganzen nicht gerecht.

### GABRIELE CLEMENS

ist emeritierte Professorin für Neuere Westeuropäische Geschichte am Historischen Seminar der Universität Hamburg und war Inhaberin eines Jean Monnet-Lehrstuhls für Europäische Integrationsgeschichte und Europastudien.

[gabriele.clemens@uni-hamburg.de](mailto:gabriele.clemens@uni-hamburg.de)

## Gedanken, Anregungen, Kritik?

Schreiben Sie uns eine E-Mail:  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Folgen Sie uns auf Twitter:  
[@apuz\\_bpb](https://twitter.com/apuz_bpb)

# GEFANGEN IN ZIELKONFLIKTEN

## Die Gemeinsame Europäische Asylpolitik

*Petra Bendel*

Mit dem Vertrag von Amsterdam nahm im Jahr 1999 eine gemeinsame EU-Politik zu Flucht und Asyl ihren Anfang, die sich über Richtlinien und Verordnungen zunächst rasant entwickelte.<sup>01</sup> Das war durchaus erklärungsbedürftig, denn bis dahin hatte die Innen- und Justizpolitik, der die Asylpolitik zugerechnet wurde, als ein ausschließlich den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Regulierungsbereich gegolten, der allenfalls zur Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus unter den Staaten koordiniert worden war.

Vor allem drei Gründe waren für diesen Integrationsschritt verantwortlich: Erstens war den Regierungen nach dem Wegfall der Binnengrenzen und der dadurch möglichen Bewegung von Asylsuchenden im Inneren der Europäischen Union beziehungsweise des Schengenraums daran gelegen, die gemeinsamen Außengrenzen besser zu schützen. Zweitens wichen die Regeln für die Schutzgewährung unter den Mitgliedstaaten so stark voneinander ab, dass es für die Antragsteller\*innen und ihre Chancen, Schutz zu erhalten, einen großen Unterschied machte, in welchem Staat ein Asylgesuch gestellt wurde. Drittens schließlich sollte die Zuständigkeit der Staaten für die Asylverfahren klarer geregelt werden. Bislang war häufig unklar, welcher Staat für ein bestimmtes Asylverfahren zuständig war.

Aus dieser zunehmend vergemeinschafteten Politik entstand das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS). Dessen Kernstücke waren im Wesentlichen zwei Verordnungen und drei Richtlinien: Die Dublin-Verordnung regelt seither, welcher Staat für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig ist – in der Regel derjenige, den ein Asylsuchender zuerst betreten hat. Ihr Ziel lag auch darin, Sekundärwanderungen zwischen den Staaten zu vermeiden. Gewährleistet wurde dies durch die Registrierung der Fingerabdrücke der Asylsuchenden; dieses Fingerabdruck-Identi-

fizierungssystem wurde in einer weiteren Verordnung, der EURODAC-Verordnung, fixiert.<sup>02</sup> Die sogenannte Qualifikationsrichtlinie legte gemeinsame Kriterien fest, nach denen eine Person fortan in der EU als Flüchtling gelten sollte. Die Verfahrensrichtlinie wiederum hielt Mindestnormen für die Asylverfahren fest und die Aufnahme-richtlinie die Bedingungen für die Registrierung und Unterbringung von Asylsuchenden.

Aus diesem Gesetzeswerk lassen sich zwei Leitmotive der EU-Asylpolitik ablesen: die Kontrolle von Migrationsbewegungen nach außen wie nach innen (Stichwort: Sekundärmigration) sowie die Schutzgewährung für jene, die des Schutzes bedürfen. Beide Ziele können miteinander in Konflikt geraten – und tatsächlich sollte die daraus resultierende Politik zusehends Schlagseite zugunsten der Kontrolle bekommen.

### GEMEINSAMES ASYLSYSTEM UND NATIONALSTAATLICHE ALLEINGÄNGE

Denn trotz dieser gemeinsamen Gesetzgebung stieß die tatsächliche Harmonisierung an Grenzen. Die in Brüssel vereinbarten Richtlinien mussten noch in nationales Recht überführt und durch die nationalen Verwaltungen umgesetzt werden. Hier ergaben sich für die Staaten beachtliche Spielräume, die oft zugunsten eines „Wettbewerbs nach unten“ genutzt wurden, um möglichst wenige Asylsuchende aufnehmen zu müssen. Das ursprüngliche Ziel, eine „Schutzlotterie“ zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden und stattdessen gemeinsame Standards für die Gewährung von Asyl zu etablieren, wurde letztlich nicht erreicht.

Auch die Dublin-Regeln, nach denen nur jener Staat für ein Asylgesuch zuständig ist, in den eine schutzsuchende Person zuerst einreist, waren zwar unmittelbar in den Mitgliedstaaten gültig, wurden in der Praxis aber oft unzureichend

angewandt. Denn das Prinzip des Erstaufnahmestaates belastete vor allem die EU-Staaten an den Außengrenzen. Mit der starken Fluchtzuwanderung der Jahre 2015/2016 kollabierte „Dublin“ vollends, als Registrierungen in den Außengrenzstaaten oft unterblieben und Geflüchtete schlicht weiterwanderten – mit dem Resultat, dass neue Grenzen an den Einreisestaaten „nach außen“ errichtet wurden. Der Versuch einer Reform in Richtung einer fairen und solidarischen Verteilung der Asylsuchenden, die das ausschließlich auf die Zuständigkeit des ersten Zutrittsstaats ausgerichtete Dublinsystem hatte ablösen sollen, entzweite die Mitgliedstaaten im Inneren. Die ohnehin zähen Reformansätze zu einer Verbesserung des GEAS und seiner Standards für die Schutzsuchenden gerieten ganz und gar ins Stocken.

Letztlich manifestierte sich hier eine tief reichende, normative Spaltung der Mitgliedstaaten über die Frage der EU-Kompetenzen im Bereich der Flüchtlings- und Migrationspolitik. Die einst so schnell zugunsten gemeinsamer europäischer Regelungen abgetretene Souveränität im Bereich Asyl und Migration wurde wieder infrage gestellt: Welche Kompetenzen sollten der EU mit ihren supranationalen Instanzen, welche hingegen (wieder) den Nationalstaaten zukommen? Und wie sollte angesichts der starken Fluchtzuwanderung und der folgenden Sekundärwanderungen im Inneren der EU mehr Verteilungs-gerechtigkeit hergestellt werden?

### KONTROLLE DER MIGRATIONSBEWEGUNGEN VERSUS SCHUTZGEWÄHRUNG

Das Bemühen, möglichst kein „zweites 2015“ mit einem so empfundenen Kontrollverlust der politischen Steuerungsfähigkeit zu riskieren, führte zwischen den EU-Staaten zu einem weiteren Absenken der einst gemeinsam etablier-

ten Standards. Ziel der Mitgliedstaaten war es, den jeweils eigenen Staat möglichst unattraktiv erscheinen zu lassen. Auch flackerte die Debatte um „mehr Sicherheit“ erneut auf. Nach den Terrorattacken des 11. September 2001 und den Anschlägen von Madrid 2004 hatten Asyl und Migration immer stärker im Zeichen einer Perzeption von Neuzuwanderung als Sicherheitsproblem gestanden.<sup>03</sup> Mit diesen Sicherheitsdiskursen – die der Idee der Schutzgewährung tendenziell zuwiderliefen – ging als praktische Folge die Aufstockung von Agenturen (zum Beispiel der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex) und die Stärkung sicherheitspolitischer Praktiken (etwa eine zunehmende Technologisierung, Digitalisierung und Verstärkung der Grenzkontrollen) einher.

Flucht und Migration wurden in der Folge zusehends in ihrer „externen Dimension“ als ein außen-, entwicklungs- und sogar verteidigungspolitisches Politikfeld begriffen: Die Bearbeitung von Fluchtursachen und die Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten gerieten ebenso in das Blickfeld wie der Außengrenzschutz mitsamt einer Bekämpfung des Schmuggler- und Menschenhändlerwesens, Fragen der Seenotrettung oder die Rückführung und Reintegration abgelehnter Asylsuchender. Die EU und ihre Mitgliedstaaten tendierten dabei mehr und mehr zu einer Externalisierung,<sup>04</sup> also einer Verlagerung von staatlichen Funktionen an Drittstaaten, oft weit außerhalb der Europäischen Union. Dies geschah gelegentlich mit dem Ziel, Migrant\*innen am Zugang zum Territorium von EU-Mitgliedstaaten zu hindern. Mehr noch: Sogenannte Mobilitätspartnerschaften und andere Formen der Kooperation verknüpften Maßnahmen der Entwicklungskooperation vor allem mit der Rücknahme von Migrant\*innen und Geflüchteten durch ihre Herkunftsländer – oder auch durch Staaten, die ihnen nur zur Durchreise gedient hatten. Immer wieder stand auch die höchst umstrittene Errichtung von Asylzentren außerhalb der Europäischen Union auf der Agenda, die Idee

**01** Vgl. Petra Bendel, *Contemporary Politics of International Protection in Europe: From Protection to Prevention*, in: Agnieszka Weinar/Saskia Bonjour/Lyubov Zhyznomirska (Hrsg.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, London 2018, S. 293–303; dies./Ariadna Ripoll Servent, *Asylum and Refugee Protection: EU Policies in Crisis*, in: Ariadna Ripoll Servent/Florian Trauner (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, London 2018, S. 59–70.

**02** EURODAC steht für „European Dactyloscopy“.

**03** Vgl. dazu z. B. Christian Kaunert/Ikrom Yakubov, *Securitization: Turning an Approach Into a Framework for Research on EU Justice and Home Affairs*, in: Ripoll Servent/Trauner (Anm. 1), S. 30–40.

**04** Zu einer jüngeren Auseinandersetzung mit dem Konzept und seinen Implikationen vgl. David Cantor et al., *Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law*, in: *International Journal of Refugee Law* 1/2022, S. 120–156.

konnte sich letztlich aber aufgrund mangelnden Interesses potenzieller Drittstaaten und menschenrechtlicher Bedenken nicht in der vorgesehenen Form durchsetzen.

Mit der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen „Agenda für Migration“ im Zuge der starken Fluchtzuwanderung 2015/2016 erhielt die Asylpolitik erneut eine sicherheitspolitische Schlagseite, zugunsten einer weiteren Externalisierung und mit starker Betonung der Rückkehrpolitik. Auch dies ging tendenziell auf Kosten des Flüchtlingsschutzes.<sup>05</sup> Ein erheblicher Teil der für Migration zur Verfügung stehenden Fonds und Maßnahmen konzentrierte sich fortan auf den Ausbau des Grenzschutzes und auf eine Kooperation mit (freilich vielfach autokratisch regierten) Drittstaaten, die helfen sollten, irregulärer Migration entgegenzutreten. Dazu zählte die – sehr spezifisch auf syrische Flüchtlinge bezogene und in ihrer Wirkung umstrittene – EU-Türkei-Erklärung, dazu zählte ebenso die Kooperation mit der libyschen Küstenwache, gegen die zu Recht tiefgreifende menschenrechtliche Bedenken ins Feld geführt wurden. Auch EU-spezifische Verhandlungsformate, etwa mit afrikanischen Staaten, und sogenannte Migrationspartnerschaften wurden fortentwickelt: Diese verbinden die Kooperation in der Migrationspolitik mit anderen Politikfeldern wie Handels-, Entwicklungs-, Wirtschafts- oder Umweltpolitik. Positive wie negative Anreize sollen die Herkunfts- und Transitstaaten dazu bewegen, irreguläre Migration zu reduzieren und Rückführungen und Reintegration zu ermöglichen.

Obwohl die Versicherunglichung wie auch die Externalisierung der europäischen Migrationspolitik schon seit Langem auf harsche Kritik von Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen stoßen, weisen auch die Kommissionsvorschläge von 2020 nur zu einem geringen Teil in eine neue Richtung.

### „NEUER“ PAKT FÜR MIGRATION UND ASYL 2020: EIN ETIKETTENSCHWINDEL?

Im September 2020 legte die Europäische Kommission zur Konkretisierung des GEAS das

**05** Vgl. Petra Bendel, EU-Flüchtlingspolitik in der Krise – Blockaden, Entscheidungen, Lösungen, Bonn 2017.

neue Migrations- und Asylopaket vor, das nach und nach zwischen Parlament und Rat verhandelt wird.<sup>06</sup> Dessen Ziel war es, nach einer langen Phase tiefgreifender Dispute über die Flüchtlingspolitik das Vertrauen der Mitgliedstaaten in die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wiederzugewinnen, den „Abwärtsstrudel“ bei der Gewährung gemeinsamer Schutzstandards zu stoppen und einen neuen Rahmen für eine geordnete Migrationspolitik zu errichten – inklusive der seit Jahren höchst umstrittenen Frage, wie eine faire Verteilung der Schutzsuchenden unter den Mitgliedstaaten gewährleistet werden kann.<sup>07</sup>

Zwischen dem grundlegenden Ziel, Flüchtlings-, Grund- und Menschenrechte zu garantieren, und dem Bestreben, Wanderungsbewegungen zu steuern, bleibt das EU-Migrations- und Asylopaket allerdings weiterhin unausgewogen.<sup>08</sup> Denn der Pakt verharrt nach wie vor bei einer externen Ausrichtung und bleibt bei menschenrechtlichen Monitoring-Mechanismen für Flüchtlingsschutz und Flüchtlingsrechte beim Zugang zum Territorium vage. So schweigt er sich zum Beispiel über die künftige Zuständigkeit nach einer erfolgten Seenotrettung aus und überlässt es den künftigen politischen Verhandlungen, wie der vorgeschlagene „neue Solidaritätsmechanismus“ für die Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU aussehen soll.

Primär beabsichtigt der Pakt, die Kooperation mit Partnerländern weiter auszubauen. Der Fokus bleibt dabei auf der Ausführung von EU-Zielen in und durch Drittstaaten, inklusive der

**06** Das Paket mitsamt der Roadmap findet sich unter [https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en). Zu den einzelnen Aspekten sind mehrere (Online-)Kompendien entstanden. Siehe z. B. ASILE 2021 unter [https://www.asileproject.eu/df\\_the-new-eu-pact-on-migration-and-asylum](https://www.asileproject.eu/df_the-new-eu-pact-on-migration-and-asylum) und das Odysseus Network unter <https://eumigrationlawblog.eu/series-on-the-migration-pact-published-under-the-supervision-of-daniel-thym>.

**07** Vgl. Petra Bendel, Fresh Start Or False Start? The New Pact on Migration and Asylum, in: Sergio Carrera/Andrew Geddes (Hrsg.), The EU Pact on Migration and Asylum in Light of the United Nations Global Compact on Refugees. International Experiences on Containment and Mobility and Their Impacts on Trust and Rights, Florenz 2021, S. 251–262.

**08** Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR), SVR-Agenda für eine nachhaltige Integrations- und Migrationspolitik. Impulse für die Legislaturperiode 2021–2025, Berlin 2021, [www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2021/09/SVR-Agenda-zu-Integration-Migration-2021.pdf](http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2021/09/SVR-Agenda-zu-Integration-Migration-2021.pdf).

Rückführung von abgelehnten Asylsuchenden. Folgt man dem Rahmentext, geschieht dies allerdings weitgehend, ohne die Interessen und Voraussetzungen nicht-europäischer Partner in ausreichendem Maße einzubeziehen. Zudem ist bisher unklar, welche Anreize den Drittstaaten für die Kooperation geboten werden sollen.<sup>09</sup>

Reguläre humanitäre Zugangswege, Möglichkeiten zur wirtschaftlich motivierten Migration und – besonders vielversprechend – Ausbildungspartnerschaften sollen dem Pakt zufolge ausgebaut werden. Wie und in welchem Umfang dies erfolgen soll, bleibt allerdings offen. Gerade in solchen mit diplomatischem Feingefühl geführten migrationspolitischen Dialogformaten „auf Augenhöhe“ läge viel Potenzial – wenn eine solche Kooperation sich nicht, wie bisher, einseitig auf Rückführungs- und Reintegrationsmaßnahmen beschränkt. Politisches Einvernehmen besteht bereits über einen seit 2016 vorliegenden Verordnungsentwurf zum sogenannten Resettlement, der dauerhaften Aufnahme besonders schutzbedürftiger Personen.<sup>10</sup> Allerdings wäre es sinnvoll, angesichts der chronisch niedrigen Aufnahmezusagen höhere Kontingente zu planen, mehrjährige Zusagen zu geben, diese mit Community-Sponsorship-Projekten wie etwa dem deutschen „Neustart im Team“-Pilotprojekt (NesT)<sup>11</sup> zu koordinieren und die Transparenz und Schnelligkeit der Programme zu verbessern.

An den Grenzen hat sich in den vergangenen Jahren die Praxis illegaler Pushbacks als größtes Hindernis zur Gewährung der Flüchtlingsrechte erwiesen, namentlich des Gebots der Nicht-Zurückweisung („non-refoulement“), des Verbots der kollektiven Ausweisung und des Rechts, um Asyl zu ersuchen. Diese Praxis ist in verschiedenen Mitgliedstaaten zu Recht scharf kritisiert worden. Außerdem haben sich die Hinweise verdichtet, dass Frontex von rechtswidrigen Zurückweisungen wusste und seine menschen- und

flüchtlingsrechtlich gebotenen Aufgaben nicht hinreichend erfüllt hat.<sup>12</sup> Der neue „independent mechanism for monitoring fundamental rights“, wie ihn die Europäische Kommission in ihrem Pakt vorschlägt, soll nunmehr dafür sorgen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten entsprechendes EU-Recht und Völkerrecht einhalten. Allein: Er ist nur auf die außerhalb der EU stattfindenden „Pre-Screenings“ begrenzt, deckt weder die vorgelagerte Grenzüberwachung und das Grenzmanagement noch die nachgelagerte Einreise in einen Mitgliedstaat und die dann erfolgenden Verfahren ab. Auch müsste für eine unabhängige Überwachung der nationalen Verwaltungen gesorgt und die Möglichkeit gewährt werden, einen Beschwerdemechanismus in Gang zu setzen.<sup>13</sup> Bezüglich der Seegrenzen drängt der Neue Pakt weiterhin die Drittstaaten dazu, Ausreisen zu verhindern. Auch einen Ansatz zur Entkriminalisierung der privaten Seenotrettung sucht man bislang vergebens. Vage bleibt zudem der Vorschlag, einen gemeinsamen Mechanismus für die Seenotrettung zu errichten, der auch die Frage umfassen müsste, welcher Staat jeweils für die Ausschiffung und die Aufnahme von Geretteten zuständig sein soll.<sup>14</sup>

Diese Verantwortungsfrage für die Schutzsuchenden leitet über zur „Ursünde“ des GEAS im Inneren der EU: der Tatsache, dass sich die Mit-

**12** Vgl. z. B. die Kritik des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rechnungshofs, des Europäischen Ombudsmanns und der Anti-Betrugsbehörde OLAF. European Parliament, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Report on the Fact-finding Investigation on Frontex Concerning Alleged Fundamental Rights Violations, [www.statewatch.org/media/2590/ep-frontex-scrutiny-group-final-report-14-7-21.pdf](http://www.statewatch.org/media/2590/ep-frontex-scrutiny-group-final-report-14-7-21.pdf); European Court of Auditors, Frontex's Support to External Border Management: Not Sufficiently Effective to Date, Special Report 8/2021, [www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=58564](http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=58564); European Ombudsman, Ombudsman Asks Frontex to Improve Its Accountability, 1/2022, [www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/151372](http://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/151372); Giorgios Christides/Steffen Lüdke, Classified Report Reveals Full Extent of Frontex Scandal, 29. 8. 2022, [www.spiegel.de/a-cd749d04-689d-4407-8939-9e1bf55175fd](http://www.spiegel.de/a-cd749d04-689d-4407-8939-9e1bf55175fd).

**13** Vgl. Marco Stefan/Roberto Cortinovis, Setting the Right Priorities: Is the New Pact on Migration and Asylum Addressing the Issue of Pushbacks at EU External Borders?, in: Carrera/Geddes (Anm. 7), S. 251–262, sowie den Beitrag von Constantin Hruschka in diesem Heft.

**14** Vgl. Violeta Moreno-Lax, A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment, 3. 2. 2021, <https://eumigrationlawblog.eu/a-new-common-european-approach-to-search-and-rescue-entrenching-proactive-containment>.

**09** Vgl. Elspeth Guild, Negotiating With Third Countries in the New Pact: Carrots and Sticks?, 27. 11. 2020, <https://eumigrationlawblog.eu/negotiating-with-third-countries-under-the-new-pact-carrots-and-sticks>.

**10** Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2016) 468, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0468>.

**11** Siehe [www.neustartimteam.de](http://www.neustartimteam.de).

gliedstaaten seit Jahren nicht auf einen Mechanismus einigen können, der das mit dem Dublin-Prinzip festgelegte Zuständigkeitsystem in ein solidarischeres Verantwortungssystem überführen könnte. Die von der Kommission erarbeiteten Vorschläge des Neuen Paktes für Migration und Asyl haben hier einen besonderen Kniff vorgesehen: Die Dublin-Verordnung soll nominell ersetzt werden durch ein Screening vor der Einreise sowie gegebenenfalls durch Asylverfahren an den EU-Außengrenzen. Von dem faktisch nicht umgesetzten Prinzip der fairen Verteilung von Schutzsuchenden auf die Mitgliedstaaten rückt die Kommission ab. Nach dem „neuen Solidaritätsmechanismus“ muss nicht jeder Mitgliedstaat Schutzsuchende aufnehmen, sondern kann stattdessen eine sogenannte Patenschaft für Rückkehrer übernehmen. Gelingt es binnen acht Monaten nicht, die entsprechende Person zurückzuführen, muss er sie auf seinem Territorium aufnehmen. Weitere operative und technische Unterstützungsleistungen will die Kommission erst in einem späteren Katalog spezifizieren. Im Falle einer Überlastung des Migrationssystems eines Mitgliedstaates sollen die anderen Mitgliedstaaten allerdings einen jeweils „gerechten Anteil“ an Flüchtlingen übernehmen; auch anerkannte Flüchtlinge sollen dann umgesiedelt werden.<sup>15</sup> Der in Aussicht gestellte Katalog lässt kontroverse Verhandlungen erwarten, die „Rückkehrpatenschaften“ stießen sogleich auf den Widerstand der östlichen Außengrenzstaaten.

Immerhin hatten sich im Sommer 2022 schon 18 EU-Mitgliedstaaten und drei assoziierte Staaten erstmals für einen Umsiedlungsmechanismus ausgesprochen, der die südlichen Grenzstaaten, die durch das Dublin-Prinzip über Gebühr beansprucht sind, temporär entlasten soll. Noch geht es um kleine Zahlen: 13 Länder wollen insgesamt 8000 Personen aufnehmen, davon allein Deutschland 3500 Menschen. Allerdings stehen die Außengrenzstaaten vor der im Neuen Pakt vorgesehenen Aufgabe, die Sicherheit, Gesundheit und Schutzbedürftigkeit der neu Ankommenden zu kontrollieren. Denn das bislang geltende Prinzip der Zuständigkeit des Erstaufnahmestaates für das folgende Asylverfahren schreibt den Grenzstaaten

nummehr eine Art Drehkreuzfunktion zu: Nach den Sicherheits- und Gesundheitschecks soll ein Grenzverfahren für Asylsuchende aus Staaten „mit niedriger Anerkennungsquote“ stattfinden sowie für solche Personen, deren Antrag falsche beziehungsweise missbräuchliche Angaben enthält oder die eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellen. Entsprechend der Einordnung der Antragsteller werden diese vier möglichen Pfade zugeleitet: der Rückführung, „normalen Asylverfahren“ (mit allerdings sehr straffen Fristen), beschleunigten Asylverfahren oder einer „relocation“ (Umsiedlung) in einen anderen Mitgliedstaat, in dem dann das Asylverfahren stattfinden soll. Dieses Prinzip stieß auf den unmittelbaren Widerstand der Slowakei, die sich bei der entsprechenden Abstimmung im Rat enthielt, und auf Ablehnung durch Ungarn und Polen.<sup>16</sup>

#### UKRAINE-FLÜCHTLINGE: MEHR SCHUTZ, MEHR EINIGKEIT?

Fraglich ist, ob die überraschend bereitwillige Aufnahme so vieler Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine, die überwiegend in den östlichen Mitgliedstaaten erfolgte, nunmehr ein Gelegenheitsfenster für die Verhandlungen im Rat öffnet. Zum einen war die einstimmige Zustimmung zur sogenannten Massenzustromrichtlinie, über die sehr viele Menschen gleichzeitig Zugang zu vorübergehendem Schutz, zu Unterbringung, sozialen Leistungen, Bildung und Arbeit erhalten, ein historischer Akt – ein Akt, der das Ziel der raschen, unbürokratischen Schutzgewährung über den Kontrollaspekt stellt.

Zum anderen würde es die Richtlinie sogar erlauben, Geflüchtete gemäß der jeweiligen Kapazitäten mithilfe selbstverpflichtender Aufnahmekontingente („pledges“) solidarisch zu verteilen. Dies könnte unter Umständen, über die Aufnahme der Ukraine-Flüchtlinge hinaus, ein Schritt hin zu einer gemeinsamen EU-Asylpolitik sein, die bisher immer wieder aufs Neue am Streit über die Verantwortung für die Flüchtlinge gescheitert ist. Allein: Bisher ist von Aufnahmekontingenten noch nichts nach außen gedrungen.

**15** Vgl. Petra Bendel, Neustart oder Fehlstart? Zum neuen EU-Pakt für Migration und Asyl, 26.9.2020, <https://blog.fluchtforschung.net/neustart-oder-fehlstart-zum-neuen-eu-pakt-fur-migration-und-asyl>.

**16** Vgl. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Editorial: End Game of French Presidency – Passing on a Partial Reform, 24.6.2022, <https://ecre.org/ecre-editorial-end-game-of-french-presidency-passing-on-a-partial-reform>.

Darüber hinaus erscheint es nicht mehr völlig unplausibel, dass sich die Staaten an den EU-Außengrenzen nunmehr zusammenschließen, um auf eine echte Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedstaaten zu drängen. Denn neben den Staaten an den südlichen Grenzen haben durch den Ukraine-Krieg nun auch jene am östlichen Grenzverlauf eine große Zahl an Geflüchteten aufgenommen. Allerdings lässt die bereits erwähnte Ablehnung des auf ein Jahr befristeten Umsiedlungsmechanismus durch Ungarn, Polen und die Slowakei, mit dem Flüchtlinge aus Italien umverteilt werden sollen, es fraglich erscheinen, dass sich hier wirklich ein „Window of Opportunity“ öffnet. Gerade gegenüber muslimischen Flüchtlingen haben die Visegrád-Staaten schon vor Jahren Vorbehalte geltend gemacht – ob diese nunmehr einer pragmatischen Lösung weichen, darf mit Fug und Recht bezweifelt werden.

Im Sinne einer solchen pragmatischen Lösung hat der deutsche Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) unlängst ein dreigliedriges Vorgehen empfohlen: Erstens entscheiden gerade viele Geflüchtete aus der Ukraine gemäß der für sie geltenden Richtlinie für die vorübergehende Schutzgewährung selbst, in welche Mitgliedstaaten sie gehen – sie gehen in jene, in denen sie Netzwerke vorfinden. Das scheint ein sinnvolles Vorgehen zu sein. Zweitens könnten solche EU-Mitgliedstaaten, die vergleichsweise wenige Flüchtlinge aufnehmen, entsprechend ihrer ökonomischen Möglichkeiten Ausgleichsleistungen erbringen, indem sie zum Beispiel Mindestkontingente für eine Flüchtlingsaufnahme benennen oder logistische Hilfe bei der Verteilung und Aufnahme leisten, wie es auch der Katalog der Europäischen Kommission anvisiert. Drittens könnten mittelfristig sogenannte Matching-Verfahren auf einer Art Vermittlungsplattform eingerichtet werden. Auf dieser könnten sich potenzielle Aufnahmekommunen in Absprache mit Mitgliedstaaten und subnationalen Einheiten (wie etwa den deutschen Bundesländern) präsentieren; die Schutzsuchenden könnten sich dann entspre-

chend ihrer Bedarfe und Möglichkeiten zuordnen.<sup>17</sup> Ein solch pragmatischer und mehrgleisiger Versuch könnte auch wissenschaftlich begleitet werden. So ließen sich aus der jüngsten Flucht-zuwanderung Lehren für eine Verbesserung der Flüchtlingspolitik ziehen. Dies könnte dabei helfen, die festgefahrene Asylpolitik der Europäischen Union endlich wieder in Bewegung zu bringen – im Sinne einer besseren Kooperation unter den Mitgliedstaaten, vor allem aber im Sinne einer gemeinsamen, verantwortungsbewussteren Schutzgewährung für die Schutzsuchenden in Europa. Denn das, so erinnern wir uns, waren einmal wichtige Leitmotive für die europäische Zusammenarbeit zu Flucht und Migration in der Europäischen Union.

#### PETRA BENDEL

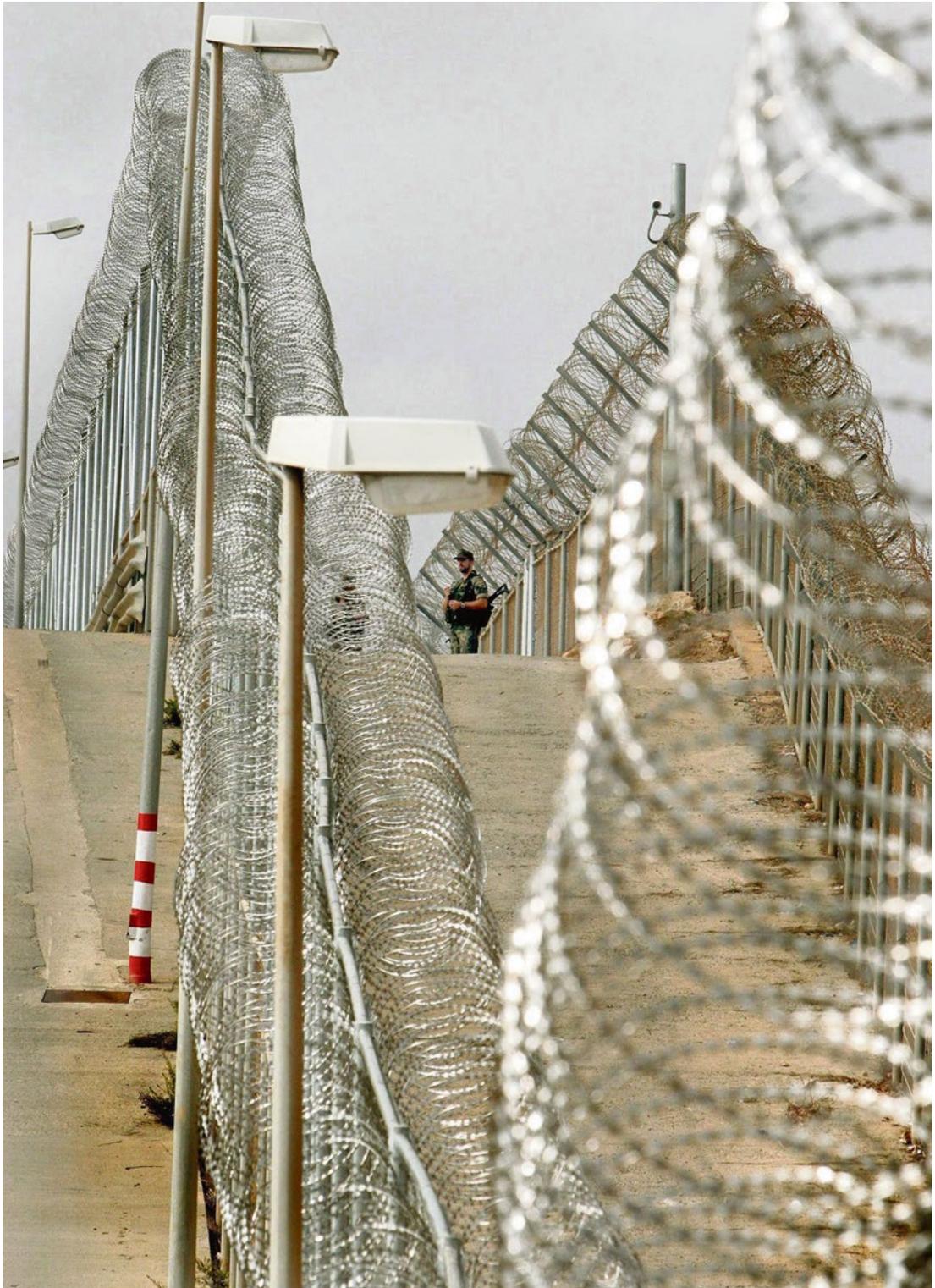
ist Professorin für Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Leiterin des Forschungsbereichs Migration, Flucht und Integration (MFI) und Vorsitzende des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR).  
petra.bendel@fau.de

## APuZ digital als E-Book oder PDF

[bpb.de/shop/apuz](https://bpb.de/shop/apuz)

Kostenlos heruntergeladen und  
in über 500 Ausgaben lesen,  
suchen, markieren ...

<sup>17</sup> Vgl. SVR, Ukraine: Solidarische Flüchtlingsaufnahme in der EU stärken, 28.3.2022, [www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2022/03/Presseinformation\\_Ukraine\\_EU\\_Solidarische-Fluechtlingsaufnahme.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2022/03/Presseinformation_Ukraine_EU_Solidarische-Fluechtlingsaufnahme.pdf); vgl. auch Petra Bendel, Die Aufnahme der Ukraine-Flüchtlinge – eine Chance, Europas Spaltung in der Asylpolitik zu überwinden?, in: Thomas Mirow (Hrsg.), Wende in Europa: Ausblick auf eine neue Zeit. Berichte zur Lage der Nation, Berlin (i. E.).



Ein spanischer Soldat hält Wache zwischen den beiden Sicherheitszäunen, die die von Spanien verwaltete Stadt Melilla von der marokkanischen Provinz Nador trennen, 15. 10. 2005.

Quelle: picture-alliance/dpa/dpaweb | epa Alberto Estevez

# VOM RESTRIKTIVEN ASYL- ZUM KOOPERATIVEN AUFNAHMESYSTEM

## Über die grenzenlose Aufnahme ukrainischer Geflüchteter

*Dietrich Thränhardt*

Millionen Gastgeberinnen und Gastgeber in Europa haben nach dem russischen Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 spontan ukrainische Kriegsflüchtlinge aufgenommen. Überall in Europa boten sie Wohnungen an oder luden Ukrainer zu sich nach Hause ein. Freiwillige brachten Versorgungsgüter an die ukrainische Grenze und holten Flüchtlinge von dort ab. Aktivisten vernetzten Wohnungsanbieter und Flüchtlinge, damit diese Halt und Stabilität finden, „eingebettet sein“ konnten, wie es Lukas Kunert formulierte, einer der Gründer von „unterkunft-ukraine.de“. Diese bei Kriegsbeginn gegründete Vermittlung bekam 360 000 Angebote und vermittelte 40 000 Flüchtlinge.<sup>01</sup> Inzwischen verweist das Bundesinnenministerium auf seiner Website auf diese „Schlafmöglichkeiten“. Ähnliche Vermittlungen wurden durch kommerzielle Anbieter wie Airbnb oder Wunderflats und viele Kommunen organisiert, in der Schweiz durch die Schweizerische Flüchtlingshilfe und Compax, in Österreich durch die Bundesbetreuungsagentur, europaweit durch Housing Anywhere, in der Tschechischen Republik und in Frankreich durch den Staat. In ganz Europa halfen Menschen und organisierten sich. So richteten Dorfbewohner in Bayern und in der Normandie leerstehende Häuser her, um Familien bei sich aufzunehmen.<sup>02</sup> Private Netzwerke funktionierten schnell und unkompliziert. Besonders aktiv waren viele bereits zuvor nach Europa eingewanderte Ukrainer, als Informanten, Vermittler, Organisatoren, Dolmetscher und Gastgeber.

Die Grenzen standen offen, denn Ukrainer konnten bereits seit 2017 mit ihrem biometrischen Pass in den Schengenraum einreisen und 90 Tage bleiben. Der EU-Ministerrat reagierte auf die europaweite Solidarität und setzte am 4. März 2022 erstmalig die „Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle ei-

nes Massenzustroms von Vertriebenen“ in Kraft.<sup>03</sup> Zugleich erklärten die Minister den Verzicht auf Rücküberstellungen.<sup>04</sup> Damit können die Ukrainer ihr Aufnahmeland frei wählen, sie können arbeiten, und sie sollen „die notwendige Hilfe in Form von Sozialleistungen und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie im Hinblick auf die medizinische Versorgung erhalten“.

### EUROPÄISCHE SOLIDARITÄT

Von Anfang an flüchteten Ukrainer in alle europäischen Länder, bis nach Portugal und Irland, was die unmittelbaren Nachbarländer entlastete. Die Schweiz, Norwegen und Island schlossen sich der EU-Öffnung an, Dänemark öffnete sich mit einem „Ukrainer-Gesetz“, Irland führte einen Tag nach Kriegsbeginn die Visumfreiheit ein. In den großen Bahnhöfen arbeiteten Aktivisten mit Behörden bei der Aufnahme und Verteilung zusammen, Städte wie Warschau, Krakau, Berlin, Wien und Prag organisierten Erstversorgung und Weiterreise. Die europäischen Bahngesellschaften ließen 3,5 Millionen Ukrainer kostenlos reisen und öffneten Europa damit auch faktisch.<sup>05</sup> Auch Verkehrsunternehmen wie TAP, Wizz Air oder FlixBus boten kostenlose Reisen an.

Umfragen und Daten zeigen die überragende Bedeutung privater Unterbringung und Hilfe. In einer UNHCR-Umfrage aus dem März 2022 erklärten die Flüchtlinge zu 43 Prozent, sie kämen bei ihrer Familie oder bei Freunden unter. Weitere 14 Prozent hatten über soziale Medien oder Freiwillige eine Unterkunft gefunden. 9 Prozent hatten etwas gemietet, ebenso viele nutzten eine von den Behörden bereitgestellte Unterkunft. 13 Prozent wussten noch nicht, wohin.<sup>06</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen kam eine Umfrage des Bundesinnenministeriums in Deutschland Anfang April 2022: 24 Prozent der ukrainischen Flüchtlinge kamen

bei Freunden unter, 19 Prozent bei Verwandten und 22 Prozent in anderen Privatwohnungen.<sup>07</sup> Persönliche Kontakte waren wichtiger als staatliche Maßnahmen. Berichte aus anderen europäischen Ländern zeigen ähnlich aktive soziale Netzwerke. Die neue Rechtslage machte die Gesellschaft frei – und sie handelte.

Wie wichtig die Visumfreiheit und der EU-Beschluss für die Freisetzung der privaten Initiative waren, wird aus dem Vergleich mit visumpflichtigen Ländern deutlich. Ukrainer, die nach Großbritannien wollten, strandeten an der Kanalküste und vor den britischen Botschaften. Der französische Innenminister warf seiner britischen Kollegin daraufhin „lack of humanity“ vor und verlangte ausreichende Konsularangebote.<sup>08</sup> Der Ausbau brauchte Zeit und komplizierte die Aufnahme durch britische Bürger. Findige Ukrainer, die in die USA wollten, flogen ins visumfreie Mexiko, und über 20 000 von ihnen schafften es von dort über die Grenze. Erst nach zwei Monaten stoppte die US-Regierung diesen Weg und etablierte ein spezielles Visumverfahren für Flüchtlinge. Bis Anfang August konnten darüber 30 000 Ukrainer einreisen, 30 000 weitere hatten andere

Visa erhalten.<sup>09</sup> Den kanadischen Behörden lagen am 26. Juni 343 283 Visumanträge vor, 146 461 waren genehmigt, 55 488 Flüchtlinge waren eingereist.<sup>10</sup> Trotz des guten Willens verzögerte das kanadische Visumsystem die Aufnahme. Die EU wurde zum Warteraum für Ukrainer, die in Visumländer strebten.

## BÜRGER, GEFLÜCHTETE UND STAATEN

Von Anfang an und bis heute prägt private Initiative die Aufnahme, die meisten Staaten blieben sekundäre Akteure. In Deutschland lebten Anfang April 65 Prozent der ukrainischen Flüchtlinge in Privatwohnungen, in Italien 90 Prozent.<sup>11</sup> Großbritannien verlässt sich bei der Aufnahme gänzlich auf seine Bürger. Die meisten Staaten überließen den Bürgern in den ersten Wochen weitgehend die Aufnahme und Betreuung. Über das menschliche und zeitliche Engagement hinaus bedeutete das finanzielle Lasten für die Gastgeber. Zunächst erhielten sie wenig Unterstützung, sie mussten vielmehr den überforderten Behörden „nachlaufen“, wie es ein frustrierter Schweizer Gastgeber ausdrückte: „Die Behörden machen gar nichts ... Es passiert einfach gar nichts. Sie sind auf sich selber gestellt. Wenn nicht andere Leute helfen würden, hätten sie nicht einmal etwas zu essen.“<sup>12</sup> Im selben Beitrag beschreibt eine

**01** Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), Hilfe für ukrainische Flüchtlinge, [www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-ukraine/topthema-ukraine-artikel.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-ukraine/topthema-ukraine-artikel.html); #Unterkunft Ukraine, <https://unterkunft-ukraine.de>.

**02** Vgl. Lidia Piechulek, Dietfurt hilft: Pfarrhaus ist nun Unterkunft für Ukrainer, 3.5.2022, [www.nordbayern.de/-1.12089179](http://www.nordbayern.de/-1.12089179); Accueil de réfugiés ukrainiens: une première famille est arrivée à Cambremer, 30.4.2022, [https://actu.fr/normandie/cambremer\\_14126/accueil-de-refugies-ukrainiens-une-premiere-famille-est-arrivee-a-cambremer\\_50586951.html](https://actu.fr/normandie/cambremer_14126/accueil-de-refugies-ukrainiens-une-premiere-famille-est-arrivee-a-cambremer_50586951.html).

**03** Vgl. Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32022D0382>.

**04** Vgl. Daniel Thym, Temporary Protection for Ukrainians. The Unexpected Renaissance of „Free Choice“, 5.3.2022, <https://verfassungsblog.de/temporary-protection-for-ukrainians>.

**05** Bis Mitte Mai ließ die polnische Bahn 1,8 Millionen Flüchtlinge frei fahren. Die tschechische Bahn gab 550 000 Freifahrten aus, die Deutsche Bahn 366 000, die ungarische 336 540 und die slowakische 365 000. Die französische Bahn offerierte 50 000, die spanische 60 000 Tickets, die finnische 15 000 und die dänische 4800. Vgl. Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER), [www.cer.be/media/press-releases/solidarity-ukraine-railways-keep-aid-efforts-and-welcome-support-trade-routes](http://www.cer.be/media/press-releases/solidarity-ukraine-railways-keep-aid-efforts-and-welcome-support-trade-routes). Die Deutsche Bahn berichtete am 8. Juli von 450 000 Reisen mit dem #helpukraine-Ticket, vgl. [www.deutschebahn.com/-8155072](http://www.deutschebahn.com/-8155072).

**06** Siehe [www.reach-initiative.org/what-we-do/publications](http://www.reach-initiative.org/what-we-do/publications).

**07** Vgl. BMI, Geflüchtete aus der Ukraine, März 2022, [www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/2022/umfrage-ukraine-fluechtlige.pdf](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/2022/umfrage-ukraine-fluechtlige.pdf).

**08** Vgl. France Accuses UK of „Lack of Humanity“ over Ukrainian Refugees, 6.3.2022, [www.theguardian.com/world/2022/mar/06/france-accuse-uk-lack-humanity-over-ukrainian-refugees-consular-services-calais](http://www.theguardian.com/world/2022/mar/06/france-accuse-uk-lack-humanity-over-ukrainian-refugees-consular-services-calais).

**09** Vgl. Michelle Hackman, Over 20 000 Ukrainian Refugees Have Reached U.S. Through Mexico, 27.4.2022, [www.wsj.com/livecoverage/russia-ukraine-latest-news-2022-04-27/card/over-20-000-ukrainian-refugees-have-reached-the-u-s-through-mexico-y4c2JEsxgzvNIAQhATrb](http://www.wsj.com/livecoverage/russia-ukraine-latest-news-2022-04-27/card/over-20-000-ukrainian-refugees-have-reached-the-u-s-through-mexico-y4c2JEsxgzvNIAQhATrb); Biden Announces New Program for Ukrainian Refugees to Enter US on Humanitarian Grounds, 22.4.2022, <https://edition.cnn.com/2022/04/21/politics/biden-administration-ukraine-refugees/index.html>; US Must Help More Refugees From Ukraine, 10.8.2022, [www.therepublic.com/2022/08/10/us-must-help-more-refugees-from-ukraine](http://www.therepublic.com/2022/08/10/us-must-help-more-refugees-from-ukraine).

**10** Vgl. [www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/ukraine-measures/key-figures.html](http://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/ukraine-measures/key-figures.html).

**11** Vgl. BMI (Anm. 7); How Is Italy Responding to the Ukraine Refugee Crisis?, 4.3.2022, [www.thelocal.it/20220304/how-is-italy-responding-to-the-ukraine-refugee-crisis](http://www.thelocal.it/20220304/how-is-italy-responding-to-the-ukraine-refugee-crisis).

**12** Vgl. „Wir möchten so schnell wie möglich nach Hause“, 10.4.2022, [www.blick.ch/-id17393581.html](http://www.blick.ch/-id17393581.html).

Ukrainerin, wie sie sehnlich auf die Registrierung wartet, um Arbeit suchen zu können. Derartige Probleme sind aus vielen Ländern bekannt, sie kontrastieren mit der schnellen Handlungsbereitschaft der Zivilgesellschaft.

Einige Staaten erwiesen sich gleichwohl als organisationsstark. Die Niederlande aktivierten ein Sicherheitsgesetz, mit dem Bürgermeister Unterkünfte beschlagnahmen konnten. Am 4. August waren in den Niederlanden 55 688 von 72 660 registrierten ukrainischen Flüchtlinge durch Gemeinden untergebracht, die anderen hatten selbst eine Unterkunft gefunden, meist bei Gastfamilien.<sup>13</sup> Irland und Bulgarien brachten Flüchtlinge vor Saisonbeginn in Ferienanlagen unter. Auch in der Umsetzung der europäischen Richtlinie waren die Staaten unterschiedlich schnell. Die Tschechische Republik hatte am 17. März schon 187 786 ukrainische Flüchtlinge registriert und mit einem Rechtsstatus versehen, Ende April waren es 310 000, am 16. August 413 000.<sup>14</sup> Polen verabschiedete am 11. März ein Sondergesetz, das eine spezielle Kategorie im staatlichen Registrierungssystem für ukrainische Flüchtlinge einführte.<sup>15</sup> Die Registrierung erfolgte rasch, am 16. August waren 1,274 Millionen Ukrainer erfasst. Luxemburg fordert die Flüchtlinge auf, eine E-Mail mit einem kurzen Fragebogen zur Identifizierung an das zuständige Ministerium zu schicken. Sie erhalten dann einen Termin, haben aber von Anfang an alle Rechte nach der EU-Richtlinie.<sup>16</sup> In der Slowakei dauert die Registrierung nur zehn Minuten.<sup>17</sup> In den Niederlanden melden sich Ukrainer bei der zuständigen Gemeinde an.<sup>18</sup> In Irland wird der „Temporary Protection Status“ am Flughafen ausgestellt, und

Flüchtlinge ohne private Verbindungen werden an eine staatliche Unterkunft vermittelt.<sup>19</sup>

In Deutschland führte erst die Bund-Länder-Konferenz am 7. April 2022 zu endgültiger Klärung. Ukrainische Flüchtlinge werden seit Anfang Juni in die Sozialhilfe einbezogen, anstatt wie bisher zunächst dem Asylbewerberleistungsgesetz zu unterliegen. Alle vorherigen Bescheide müssen geändert werden – ein umständlicher Vorgang des „Rechtskreiswechsels“. Zudem wurde Paragraph 24 Absatz 6 des Aufenthaltsgesetzes gestrichen. Er hatte ein Arbeitsverbot enthalten und widersprach europäischem Recht, wie in der Begründung zur Gesetzesänderung ausgeführt wird.<sup>20</sup> Dies hatte anfangs vielfach zu Verwirrung und falschen Auskünften geführt. Deutschland hat damit nun den europaweit höchsten Hilfestandard etabliert und stellt ukrainische Flüchtlinge Einheimischen gleich. Wegen der komplexen Organisation der Verwaltungsabläufe dauerte es aber lange, bis Hilfen bei den Ukrainern ankamen und Arbeitsgenehmigungen ausgestellt wurden. „Wir können nur tätig werden, wenn eine Fiktionsbescheinigung vorliegt oder eine Ersatzbescheinigung einer Fiktionsbescheinigung“, erklärte Arbeitsagentur-Präsident Scheele in seinem Abschiedsinterview Ende Mai: „Von den circa 770 000 Ukrainern haben derzeit nur 260 000 eine sogenannte Fiktionsbescheinigung.“<sup>21</sup> Mitte August hatte die Arbeitsagentur 529 000 leistungsberechtigte ukrainische Flüchtlinge registriert, davon 378 000 erwerbsfähige. Das ist nach wie vor eine große Diskrepanz zur Zahl von 967 546 im Ausländerzentralregister, mit der das Bundesinnenministerium arbeitet. Dem UNHCR meldete Deutschland seit Juni 670 000 registrierte Flüchtlinge.

**13** Vgl. Rijksoverheid, Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland, [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland).

**14** Vgl. Kristina Chmelar, Tschechien und die Fluchtmigration aus der Ukraine, Mercator Forum Migration und Demokratie (Midem), Midem Policy Brief 1/2022.

**15** Vgl. Marta Kozłowska, Fluchtmigration aus der Ukraine nach Polen, Midem Policy Brief 2/2022.

**16** Vgl. Ukrainian Community in Luxembourg, Procedure After Arrival in Luxembourg, <https://ukrainians.lu/procedure-after-arrival-in-luxembourg>.

**17** Vgl. Marc Speer, Schneller Schutz für Ukrainer\*innen in der Slowakei: Aber wie geht es weiter?, 25. 5. 2022, [www.proasyl.de/news/schneller-schutz-fuer-ukrainerinnen-in-der-slowakei-aber-wie-geht-es-weiter](http://www.proasyl.de/news/schneller-schutz-fuer-ukrainerinnen-in-der-slowakei-aber-wie-geht-es-weiter).

**18** Vgl. Ministerie van Justitie en Veiligheid, Richtlijn Tijdelijke Bescherming Oekraïne, <https://ind.nl/nl/oekraïne/richtlijn-tijdelijke-bescherming-oekraïne>.

## FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG UND NICHT-UNTERSTÜTZUNG

Auch die finanzielle Unterstützung der Flüchtlinge und der Gastgeber unterscheidet sich. Dä-

**19** Vgl. Nasc Ireland, Ukrainians in Ireland: Information Note, <https://nascireland.org/know-your-rights/ukrainians-ireland-information-note>.

**20** Vgl. Bundestagsdrucksache 20/1411, 13. 4. 2022, Nr. 2, Buchstabe b, Begründung der Gesetzesänderung.

**21** Zit. nach Alexander Hagelüken, „Kein Deutscher verliert seinen Job, weil jemand aus dem Ausland kommt“, in: Süddeutsche Zeitung, 31. 5. 2022, S. 15. Die Fiktionsbescheinigung ist der Nachweis, dass ein Antrag gestellt ist. Damit besteht ein vorläufiges Aufenthaltsrecht.

nemark überließ die Entscheidung über Unterstützung den Gemeinden. Nur eine Gemeinde schöpfte das staatliche Angebot bis zu 500 Kronen pro Tag voll aus, die Mehrheit zahlte gar nichts.<sup>22</sup> In der Schweiz gibt der Bund den Kantonen eine Pauschale von 21 000 Franken pro Jahr, einschließlich Sprachunterricht. Die Kantone gehen damit sehr unterschiedlich um, wie eine Analyse der Zeitung „Blick“ ergab. Bern zahlt den Flüchtlingen 696 Franken pro Monat, der Aargau nur 290.<sup>23</sup> Andere Kantone überlassen die Höhe der Zahlungen ihren Gemeinden. Gastgeber erhalten zwischen 0 und 300 Franken – ein buntes Bild zwischen Hilfe und Sparsamkeit.<sup>24</sup> In Österreich erhalten Erwachsene bei privater Unterbringung „bis zu“ 215 Euro „Verpflegungsgeld“, Minderjährige 100 Euro.<sup>25</sup> In den Niederlanden gibt es ein „leefgeld“ von 260 Euro, bei privater Unterbringung reduziert auf 215 Euro für Erwachsene und 55 Euro für Kinder.<sup>26</sup> Spanien gewährte Anfang August 400 Euro für „struggling families“ mit privater Unterkunft und zusätzlich 100 Euro pro Kind, beschränkt auf sechs Monate.<sup>27</sup>

Polen beendete am 1. Juli 2022 seine finanziellen Unterstützungsmaßnahmen für Gastgeber und ukrainische Flüchtlinge, außer für Schwangere, kinderreiche Familien und Invaliden.<sup>28</sup> Der polni-

sche Ministerpräsident argumentierte, viele Ukrainer seien in ihr Heimatland zurückgekehrt und andere hätten Jobs gefunden. Die polnischen Behörden hätten bis Mitte Mai 190 000 Anträge auf finanzielle Unterstützung erhalten und 821 Millionen Zloty (175 Millionen Euro) ausgezahlt.<sup>29</sup> Gastgeber konnten 120 Tage lang 40 Zloty pro Gast bekommen. 63 Prozent der Bevölkerung unterstützen nach einer Umfrage die Beendigung der Hilfen. Auch wenn 420 000 ukrainische Flüchtlinge inzwischen Jobs gefunden haben,<sup>30</sup> ist es unrealistisch anzunehmen, dass eine halbe Million Menschen, die meisten Mütter mit Kindern, kurzfristige Arbeit finden können. Es gibt bereits Berichte über Hunger und Hoffnungslosigkeit.<sup>31</sup>

Ein großer Teil der Hilfsmaßnahmen in Polen war ohnehin vom Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR), von ausländischen Organisationen und von der polnischen Zivilgesellschaft getragen worden. Schon im April 2022 hatte der Warschauer Oberbürgermeister um direkte EU-Hilfe an die polnischen Städte gebeten und kritisiert, dass die staatlichen Maßnahmen improvisiert seien.<sup>32</sup> Aufgrund der langjährigen Weigerung der polnischen Regierung, Asylbewerber aufzunehmen, gab es kaum staatliche Betreuungsstrukturen. Von der polnisch-ukrainischen Grenze berichtete die „Süddeutsche Zeitung“ Anfang Mai, dass 20 private Hilfsorganisationen gemeinsam die Ankunft und Erstver-

**22** Vgl. Does Denmark Give Money to People Who Let Ukrainian Refugees Stay At Their Homes?, 24. 3. 2022, [www.thelocal.dk/20220324/does-denmark-give-money-to-people-who-let-ukrainian-refugees-stay-at-their-homes](http://www.thelocal.dk/20220324/does-denmark-give-money-to-people-who-let-ukrainian-refugees-stay-at-their-homes); Dagligt tilskud på 200 kroner eller 0 kroner? Giver du husly til flygtninge, er det afgørende, hvor du bor, 24. 3. 2022, [www.dr.dk/nyheder/regionale/syd/har-du-ukrainere-boende-i-dit-hjem-i-nogle-kommuner-kan-du-faa-penge-det](http://www.dr.dk/nyheder/regionale/syd/har-du-ukrainere-boende-i-dit-hjem-i-nogle-kommuner-kan-du-faa-penge-det); Louise Kirchbichler Malan, Så stor forskel er der på tilskud til værter for ukrainske flygtninge: Få overblikket her, 4. 4. 2022, [www.tv2ostjylland.dk/oestjylland/saa-stor-forskel-er-der-paa-tilskud-til-vaerter-for-ukrainske-flygtninge-faa-overblikket-her](http://www.tv2ostjylland.dk/oestjylland/saa-stor-forskel-er-der-paa-tilskud-til-vaerter-for-ukrainske-flygtninge-faa-overblikket-her).

**23** Vgl. Tiefe Aargauer Asylsozialhilfe bleibt auf der politischen Agenda, 11. 4. 2022, [www.nau.ch/-66153393](http://www.nau.ch/-66153393).

**24** Vgl. Kantönligeist bei Sozialhilfe für Ukrainer, 12. 4. 2022, [www.blick.ch/-id17398843.html](http://www.blick.ch/-id17398843.html).

**25** Vgl. Amt der Landesregierung Niederösterreich, NÖ Hilft – Informationen für Flüchtlinge aus der Ukraine, [www.no.e.gv.at/noe/SozialeDienste-Beratung/Informationen\\_fuer\\_Fluechtlinge\\_aus\\_der\\_Ukraine.html](http://www.no.e.gv.at/noe/SozialeDienste-Beratung/Informationen_fuer_Fluechtlinge_aus_der_Ukraine.html).

**26** Siehe [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/ondersteuning-in-nederland/werk-en-inkomen](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/ondersteuning-in-nederland/werk-en-inkomen).

**27** Vgl. Marc Nolan, The Government Approves More Aid For Struggling Families, 2. 8. 2022, <https://spaintoday.news/2022/08/02/the-government-approves-more-aid-for-struggling-families>.

**28** Vgl. Polish Government Cuts Financial Aid for Families Hosting Ukrainian Refugees, 20. 6. 2022, <https://wyborcza.pl/7,173236,28602569,polish-government-cuts-financial-aid-for-families-hosting-ukrainian.html>; Chris York, Ukrainian Refugees in

Poland Are Running Out of Money as Charity Support Dwindles and Hosts Grow Weary, 1. 6. 2022, <https://inews.co.uk/news/world/ukraine-ukrainian-refugees-poland-running-out-money-charity-support-falls-fatigue-russia-war-1662219>.

**29** Die regierungskritische Zeitung Gazeta Wyborcza errechnete demgegenüber, die polnische Bevölkerung habe 10 Milliarden Zloty (2,1 Milliarden Euro) aufgewandt, um ukrainischen Flüchtlingen zu helfen. Vgl. Anita Karwowska, Na pomoc ukraińskim uchodźcom Polacy wydali 10 mld zł. Ile wydało państwo?, 26. 8. 2022, <https://wyborcza.pl/7,75398,28831220,na-pomoc-ukraińskim-uchodźcom-polacy-wydali-10-ml-d-zl-ile-wydalo.html>.

**30** Siehe die Zahlen des polnischen Ministeriums für Familie und Sozialpolitik unter [www.gov.pl](http://www.gov.pl).

**31** Vgl. Joanna Wiśniowska, Dramatyczna sytuacja w punkcie pomocy uchodźcom w Gdańsku, 7. 7. 2022, <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,28658946,dramatyczna-sytuacja-w-punkcie-pomocy-uchodźcom-w-gdańsku-mamy.html>; Andrea Peters, Benefits For Ukrainian Refugees Cut, As Social Crisis In Ukraine Deepens, 2. 6. 2022, [www.wsws.org/en/articles/2022/06/03/infy-j03.html](http://www.wsws.org/en/articles/2022/06/03/infy-j03.html).

**32** Vgl. Warsaw Mayor Asks For More Support, EU Coordination on Ukraine Refugees, 22. 4. 2022, [www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/warsaw-mayor-asks-for-more-support-eu-coordination-on-ukraine-refugees](http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/warsaw-mayor-asks-for-more-support-eu-coordination-on-ukraine-refugees).

Tabelle 1: In direkte Nachbarländer geflüchtete Ukrainer

LAND	EINREISEN AUS DER UKRAINE	RÜCKREISEN	AUFENTHALT/REGISTRIERTE
Polen	5 439 000	3 447 000	1 274 000
Ungarn	1 189 000	keine Daten	28 000
Rumänien	1 044 000	689 000	85 000
Moldau	573 000	208 000	90 000
Slowakei	690 000	424 000	87 000

Quelle: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Erfassung bis 16.8.2022.

sorgung organisierten, die polnischen Behörden hätten sich „immer weiter zurückgezogen“.<sup>33</sup>

Europaweit war die Aufnahme der ukrainischen Flüchtlinge weitgehend von der Zivilgesellschaft getragen. Sie war schneller organisationsfähig als die Bürokratie und brachte die Mehrheit der Flüchtlinge über lange Monate unter. Sie arbeitete auch dann weiter, wenn der Staat, wie in Polen, seine Unterstützung weitgehend aufgab. Nicht nur Polen hält die EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz nicht ein. Dort ist in Paragraph 13 festgelegt, dass „notwendige Hilfe in Form von Sozialleistungen und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie im Hinblick auf die medizinische Versorgung“ zu gewähren sind. Die Konsequenz wird sein, dass Notleidende problematische Jobs annehmen, in die Ukraine zurückkehren oder in andere Länder weiterwandern.

## DIE FLUCHT NACH EUROPA IN ZAHLEN

Die aus der Ukraine Geflüchteten kamen zunächst in den direkten Nachbarstaaten an. Bis zum 16. August 2022 zählte das UNHCR 11,151 Millionen Ukrainer, die seit Kriegsbeginn ins Ausland gegangen waren, 2,198 Millionen davon unter zweifelhaften Umständen nach Russland. 3,768 Millionen waren in die Ukraine zurückgekehrt. Die offenen Grenzen erleichtern Rückkehrentscheidungen, weil man ohne Weiteres erneut ausreisen kann und nicht festsitzt. Die UNHCR-Zahlen vermitteln einen Eindruck über die größte Flucht- und Vertreibungswelle in Eu-

ropa seit 1947 (Tabelle 1).<sup>34</sup> Sie enthalten allerdings Doppelzählungen, etwa wenn Flüchtlinge nach Moldawien fliehen und dann nach Rumänien und Ungarn weiterreisen. Mit wachsendem Zeitablauf werden auch Menschen mehrfach gezählt, die in die Ukraine zurückkehren und später wieder einreisen. Aus den UNHCR-Zahlen ergibt sich eine Gesamtschätzung von 4,450 Millionen ukrainischen Flüchtlingen im westlichen Europa.<sup>35</sup> In den Aufnahmeländern registriert haben sich bisher 3,841 Millionen Ukrainer.

Die Zahlen der Registrierten zeigen, wie viele Flüchtlinge in den Erstaufnahmeländern geblieben sind. Registrierung öffnet den Zugang zu Sozialleistungen und Arbeit. In Ungarn reisten die meisten Flüchtlinge rasch weiter. Das ungarische Helsinki-Komitee warf der ungarischen Regierung vor, die Aufnahmezahlen zu inflationieren, um an EU-Mittel zu kommen, sich aber wenig um die Aufnahme der Flüchtlinge zu bemühen.<sup>36</sup> In der Tat fällt die Zahl der Registrierten sehr ge-

<sup>34</sup> Das UNHCR betreibt die Website <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, auf der die Zahlen der Geflüchteten von Woche zu Woche aktualisiert werden, einschließlich eines instruktiven Schaubilds. Alle Zahlen in diesem Abschnitt beziehen sich auf diese Website.

<sup>35</sup> Gesamtzahl in Europa: 6,658 Millionen, davon 2,198 Millionen in Russland und 10857 in Weißrussland; vgl. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (Stand 16.8.2022).

<sup>36</sup> Vgl. Hungary Accused of Inflating Number of Ukrainian Arrivals to Seek EU Funds, 31.3.2022, [www.theguardian.com/world/2022/mar/30/hungary-accused-of-inflating-number-of-ukrainian-arrivals-to-seek-eu-funds](http://www.theguardian.com/world/2022/mar/30/hungary-accused-of-inflating-number-of-ukrainian-arrivals-to-seek-eu-funds); Sarah Nowotny, Kriegsflüchtlinge in Ungarn: willkommen, aber doch nicht so ganz, 14.5.2022, [www.srf.ch/news/international/krieg-in-der-ukraine-kriegsfluechtlinge-in-ungarn-willkommen-aber-doch-nicht-so-ganz](http://www.srf.ch/news/international/krieg-in-der-ukraine-kriegsfluechtlinge-in-ungarn-willkommen-aber-doch-nicht-so-ganz); Marc Speer, Nicht wirklich willkommen: Ukrainische Geflüchtete in Ungarn, 19.7.2022, [www.proasyl.de/news/nicht-wirklich-willkommen-ukrainische-gefluechtete-in-ungarn](http://www.proasyl.de/news/nicht-wirklich-willkommen-ukrainische-gefluechtete-in-ungarn); Jenna Althoff, Ungarn und die Fluchtmigration aus der Ukraine, Midem Policy Brief 4/2022.

<sup>33</sup> Max Hägler, „Ja, ich will zurück in die Ukraine“, 1.5.2022, [www.sueddeutsche.de/1.5576054](http://www.sueddeutsche.de/1.5576054).

Tabelle 2: Ukrainische Flüchtlinge in Prozent der Bevölkerung des Aufnahmelandes

PROZENT	LÄNDER
4	Tschechische Republik, Estland
2–3	Lettland, Litauen, Moldau, Polen
1	Bulgarien, Deutschland, Irland, Luxemburg, Österreich, Slowakei
0,5	Belgien, Finnland, Georgien, Niederlande, Portugal, Schweiz
0,1–0,3	Dänemark, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Kroatien, Island, Italien, Norwegen, Rumänien, Slowenien, Schweden, Spanien, Türkei, Ungarn

Quelle: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, Erfassung bis 16.8.2022, eigene Berechnungen.

ring aus. Dagegen registrierte Polen 1,274 Millionen Ukrainer, also etwa die Hälfte der Flüchtlinge, die ursprünglich nach Polen gekommen waren. Im April hatte der polnische Ministerpräsident noch von 2,5 Millionen Flüchtlingen gesprochen, „für die wir Polen unsere Türen und Herzen geöffnet haben“.<sup>37</sup> Mit dem Ende der Unterstützungszahlungen ab 1. Juli dürfte die Abwanderung weitergegangen sein.

Innerhalb des offenen Schengenraums gibt es keine Grenzstatistiken zur Zahl der ukrainischen Flüchtlinge, sondern nur Daten zum Aufenthalt und zur Registrierung. Die Tschechische Republik beherbergt inzwischen die meisten Flüchtlinge pro Kopf der einheimischen Bevölkerung, etwa vier Prozent. Sie hat ihre Unterstützungsmaßnahmen etwas reduziert, diese liegen nun unterhalb der Sozialhilfe für Tschechen, und fördert systematisch die Integration in Arbeit, Schule und Sozialsystem. Im August 2022 hatten 101 000 Flüchtlinge Arbeit gefunden. 64 Prozent der Tschechen befürworten die Aufnahme der Flüchtlinge, aber 70 Prozent befürchten Probleme bei Sozialleistungen und 52 Prozent zunehmende Arbeitslosigkeit.<sup>38</sup> Auch die baltischen

Staaten haben viele Ukrainer aufgenommen und ein enges Verhältnis zur Ukraine aufgebaut. Aus Litauen wurde Anfang Mai 2022 gemeldet, dass ein Drittel der Flüchtlinge schon in Arbeit sei.<sup>39</sup>

Vergleicht man die Verteilung über Europa, so zeigt sich insgesamt ein Ost-West-Gefälle, das der Entfernung von der Ukraine entspricht (Tabelle 2). Dabei fallen ausgeprägte Abweichungen nach unten (Ungarn) und nach oben (Irland, Portugal) auf, die auf besondere politische Bemühungen zurückgeführt werden können, negativ wie positiv. Dauert der Krieg weiter an, so ist zu erwarten, dass die Verteilung sich weiterhin langsam in Richtung jener Länder verschieben wird, die effektive Unterstützung gewähren und in denen man Arbeit findet. Umfragen im März 2022 zeigten, dass 80 Prozent der Flüchtlinge in Polen zurückkehren wollten, aber nur 32 Prozent in Deutschland.<sup>40</sup> Anscheinend ist schon der Entschluss zur Weiterreise nach Deutschland mit einer stärkeren Bleibeperspektive verbunden.

Seit Beginn der Fluchtbewegung wandten sich viele Ukrainer trotz der Entfernung nach Italien, Spanien und Portugal, wo bereits viele Landsleute arbeiteten und sich niedergelassen hatten. Frankreich registrierte 25 000 Bahndurchreisen nach Spanien. Erst im Sommer kamen mehr Ukrainer nach Frankreich. Der französische Koordinator

<sup>37</sup> Zit. nach „Ich würde Schröder nicht mehr die Hand geben“, 27.4.2022, [www.bild.de/-79898664.bild.html](http://www.bild.de/-79898664.bild.html).

<sup>38</sup> Vgl. More Than 101,000 Ukrainian Refugees Found Jobs in Czechia, 8.8.2022, [www.expats.cz/czech-news/article/ukraine-update-from-august-8-to-12-2022](http://www.expats.cz/czech-news/article/ukraine-update-from-august-8-to-12-2022); Czech Government Urges Refugees From Ukraine to Get Employed or Lose Benefits, 26.5.2022, [www.praguemorning.cz/czech-government-urges-refugees-from-ukraine-to-get-employed-or-lose-benefits](http://www.praguemorning.cz/czech-government-urges-refugees-from-ukraine-to-get-employed-or-lose-benefits); UNHCR, Ukraine Situation: Czech Republic: Inter-agency Operational Update, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/94220>; Zeman Signs „Lex Ukraine“ Tightening Support For Ukrainian Refugees, 30.6.22, [www.expats.cz/czech-news/article/zeman-signs-bills-on-ukrainian-refugees-lodging](http://www.expats.cz/czech-news/article/zeman-signs-bills-on-ukrainian-refugees-lodging).

<sup>39</sup> Vgl. One In Three Ukrainian Refugees Found Jobs in Lithuania, 4.5.2022, [www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1687228/one-in-three-ukrainian-refugees-found-jobs-in-lithuania-ministry](http://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1687228/one-in-three-ukrainian-refugees-found-jobs-in-lithuania-ministry).

<sup>40</sup> Vgl. Internationale Organisation für Migration (IOM), Ukraine Response – Displacement Surveys Ukrainian Refugees and TCNs, Poland, 04–19 March 2022, [https://reliefweb.int/attachments/8daa80d8-db0f-3a5c-8ec0-4a258b29ded4/IOM\\_POL\\_Displacement\\_Surveys\\_19.3.2022\\_v2.pdf](https://reliefweb.int/attachments/8daa80d8-db0f-3a5c-8ec0-4a258b29ded4/IOM_POL_Displacement_Surveys_19.3.2022_v2.pdf); BMI (Anm. 7).

führt diesen Nachholeffekt auf die gut organisierte Aufnahme in Frankreich zurück und berichtet, die Ukrainer seien sehr gut darüber informiert.<sup>41</sup>

Im Gegensatz zur Flüchtlingskrise 2015 vollziehen sich die Wanderungsprozesse individuell, unspektakulär und unkontrovers. Selbst der Abbruch der Unterstützung für Flüchtlinge in Polen rief kein internationales Echo hervor und ist bisher auch von der Europäischen Kommission, der Hüterin der Verträge, nicht kritisiert worden. Insofern gibt es also keinen einheitlichen europäischen Sozialraum, sondern einen offenen Raum mit unterschiedlichen landesspezifischen Bedingungen.

## KOOPERATIVES AUFNAHMEREGIME

Insgesamt ist ein offenes, kooperatives europäisches Aufnahmeregime entstanden,<sup>42</sup> in dem sich eine Vielzahl privater und öffentlicher Akteure orientieren und koordinieren – ganz anders als 2015, als vor allem die Staaten zu organisieren und zu verteilen versuchten, mit Milliardenkosten, Verteilungskämpfen und intensiven zwischenstaatlichen und innergesellschaftlichen Spannungen, die bis heute nachwirken. Das neue Aufnahmeregime hat folgende Charakteristika:

*Erstens* sind die Geflüchteten ständig mit dem Krieg in der Ukraine konfrontiert. Jede Wendung des Krieges hat Einfluss auf Vertreibungen oder Rückkehrmöglichkeiten. Die Mehrzahl der Flüchtlinge sind Frauen und Kinder mit Angehörigen in der Ukraine.<sup>43</sup> Die Vorläufigkeit der Auf-

nahme spiegelt sich in den Familienstrukturen wider, mit der Erwartung des Zusammenfindens bei Kriegsende, hier oder dort. Der Aufenthalt bleibt provisorisch, aber mit der realistischen Erwartung weiterer europäischer Unterstützung.<sup>44</sup> Mit Arbeitsaufnahme und Schulbesuch der Kinder verfestigen sich zugleich die Bindungen an die Aufnahmegesellschaften.

*Zweitens* erfolgt die Integration weitgehend über die Zivilgesellschaft, in einer in Europa bisher kaum gekannten Dichte. Über Monate hinweg haben Familien vor allem Mütter und Kinder aufgenommen, zum Teil auch Großmütter. Die meisten Staaten agieren eher subsidiär, mit finanzieller Hilfe, die oft die Kosten nicht deckt. Trotz Verzögerungen und zum Teil langwierigen bürokratischen Abläufen gestaltet sich das Verhältnis von Helfern, Geflüchteten und Staat kooperativ – und nicht wie in der „Asylkrise“ vielfach konfrontativ und erschöpfend.

*Drittens* ist das Regime europäisch offen und funktioniert im Schengenraum ohne Grenzkontrollen. Die Offenheit erlaubt den Flüchtlingen Selbststeuerung, die durch vielfältige Kontakte zu Ukrainern in den Aufnahmeländern und spontan entstandene private Aufnahmesysteme unterstützt wird. Umfragen zeigen ein hohes Maß an Informiertheit.

*Viertens* gibt es keine Diskussionen über Obergrenzen oder Quoten wie noch 2015 und auch keine innereuropäischen Grenzsicherungen, obwohl Flucht und Vertreibung ein Ausmaß erreicht haben wie seit 1947 nicht mehr.

*Fünftens* ist die Zivilgesellschaft überall aktiv, während die Staaten unterschiedlich agieren, was Effektivität, Geschwindigkeit und Ausmaß der finanziellen Unterstützung betrifft. Das wurde jedoch bisher nicht zum Problem, auch, weil die erwarteten Aufnahmezahlen in einigen Staaten zunächst nicht erreicht wurden und damit Reserven bestanden.

## PERSPEKTIVEN

Die zukünftige Entwicklung der Fluchtbewegung nach Europa hängt in erster Linie von den Kriegseignissen in der Ukraine ab. Die russische Kriegsführung mit ihren systematischen Zerstö-

<sup>41</sup> Vgl. „We Have Crossed the Threshold of 100,000 Ukrainians in France“, 4.7.2022, [www.lemonde.fr/en/france/article/2022/07/04/we-have-crossed-the-threshold-of-100-000-ukrainians-in-france\\_5989000\\_7.html](http://www.lemonde.fr/en/france/article/2022/07/04/we-have-crossed-the-threshold-of-100-000-ukrainians-in-france_5989000_7.html).

<sup>42</sup> Vgl. Martina Cvajner/Gabriel Echeverría/Giuseppe Sciortino, What Do We Talk When We Talk About Migration Regimes? The Diverse Theoretical Roots of an Increasingly Popular Concept, in: Andreas Pott/Christoph Rass/Frank Wolff (Hrsg.), Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?, Baden-Baden 2018, S. 65–80.

<sup>43</sup> Anfang August zählte die italienische Statistikbehörde 39,3% Kinder, 22,6% Frauen mit Kindern und 1,6% Männer mit Kindern, zusammen 63,6% in Familienzusammenhängen, die belgische Statistik wies 86,5% Personen in Familienzusammenhängen aus. Vgl. Dipartimento della Protezione Civile, Emergenza Ucraina. Dashboard richieste di protezione temporanea, <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/richieste-di-protezione-temporanea>; Statbel, Déplacés en provenance d'Ukraine, <https://statbel.fgov.be/fr/visuals/deplacés-ukrainiens>.

<sup>44</sup> UNHCR, Lives on Hold. Profiles and Intentions of Refugees from Ukraine, Juli 2022, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/94176>.

rungen erzeugt starke Fluchtbewegungen,<sup>45</sup> umgekehrt führt jede Stabilisierung zu Rückwanderungen. Mit schwindender Hoffnung auf ein kurzfristiges Ende des Krieges müssen alle Beteiligten langfristige Lösungen finden: bei Unterbringung, Arbeit, Schule und Kinderbetreuung. Zugleich wird die Weiterwanderung nach Westen anhalten, in Fortsetzung der Arbeitsaufnahme von Ukrainern in europäischen Ländern in den vergangenen Jahren. Schon vor Kriegsausbruch lebten fünf Millionen Ukrainer in anderen europäischen Staaten, zum Teil vertrieben durch den seit 2014 fortdauernden Kriegszustand im Donbass. 18 100 Ukrainer ließen sich im Jahr 2020 in der EU einbürgern, hauptsächlich in Polen, Deutschland, Italien und Spanien.<sup>46</sup>

In Bezug auf die Unterbringung haben die privaten Gastgeber bisher eine erstaunliche Resilienz bewiesen. Langfristig wird es darauf ankommen, die geflüchteten Personen in Wohnungen unterzubringen. Im Inneren haben einige Staaten Verteilungssysteme geschaffen, die zuweilen die privaten Initiativen behindern oder Empörung wegen der Unterbrechung von Familienzusammenführungen hervorrufen. Während auf europäischer Ebene entgegen ursprünglichen Befürchtungen<sup>47</sup> Offenheit herrscht, haben deutsche Bundesländer Aufnahmestopps verhängt.<sup>48</sup>

Eng verbunden mit der Wohnungssituation ist die Frage der Arbeitsaufnahme, die sich nicht auf Hilfstätigkeiten beschränken, sondern das Potenzial der Ukrainer ausschöpfen sollte, im Interesse aller Beteiligten. Irland hat in diesem Sinn die ukrainischen Lehrkräfte bei der Ankunft

prioritär registriert, um sie direkt in den Schulen einsetzen zu können.<sup>49</sup> Für die Orientierung der ukrainischen Kinder ist es wichtig, dass sie von Anfang an auch ukrainisch sprechende Ansprechpartner haben. In Deutschland haben die Bundesbildungsministerin und die Kultusministerkonferenz (KMK) diese Diskussion angestoßen, und viele Schulen haben von sich aus Kontakt zu ukrainischen Lehrkräften gefunden. Gleichwohl „sieht die Bilanz in vielen Bundesländern mager aus“,<sup>50</sup> obwohl extremer Lehrermangel herrscht. Sinnvoll wäre ein umfassendes Programm, in dem ukrainische Lehrkräfte zunächst ukrainische Kinder unterrichten, im Team-Teaching arbeiten und gleichzeitig Deutsch lernen. Immerhin 17 Prozent der erwachsenen Geflüchteten haben in der Ukraine Erziehungsberufe ausgeübt.<sup>51</sup>

Auch wenn die „Vorläufige Aufnahme“ einen einheitlichen rechtlichen Rahmen bildet und sich ein bürgergestütztes Aufnahmeregime definieren lässt, wird die weitere Entwicklung von den jeweiligen nationalen Gegebenheiten bestimmt sein, vor allem von Wirtschaftssituation, Arbeitsmarkt, Effektivität und Flexibilität des Bildungssystems und Europafreundlichkeit. Doch all diese Unterschiede sind bislang eingebettet in eine Atmosphäre gegenseitiger Duldung – ganz anders als in den toxischen Auseinandersetzungen um Verteilungsschlüssel und Quoten im Jahr 2015. Auch viele Monate nach Beginn des Krieges ist die Aufnahmebereitschaft für ukrainische Flüchtlinge, und besonders für die vielen Frauen und Kinder, weiter groß, während 2015 die Stimmung nach anfänglicher Euphorie rasch kippte. Dabei spielen die Unterschiede in Geschlecht und Herkunft der Flüchtlinge sicherlich eine Rolle; vor allem aber veränderten damals die erschütternden Übergriffe und Anschläge das Klima, während 2022 die Schrecken der russischen Kriegsführung die Schlagzeilen prägen. Der entscheidende Unterschied ist jedoch das neue Aufnahmeregime, das der Gesellschaft breite Solidarität ermöglicht und so trotz der viel höheren Flüchtlingszahlen keinen Belastungsdiskurs entstehen lässt.

#### DIETRICH THRÄNHARDT

ist emeritierter Professor für Vergleichende Regierungslehre und Migrationsforschung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.  
thranha@uni-muenster.de

45 Vgl. Frank Düvell, *The War in Ukraine: Post-war Scenarios and Migration Repercussions*, Prague Process Policy Brief, Wien 2022.

46 Vgl. UNHCR (Anm. 34); Eurostat, *Thirty Main Countries of Previous Citizenship 2020*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Tab03\\_Thirty\\_main\\_countries\\_of\\_previous\\_citizenship\\_2020.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Tab03_Thirty_main_countries_of_previous_citizenship_2020.png).

47 Vgl. Thym (Anm. 4).

48 Sobald Flüchtlinge Sozialhilfe beziehen, sind sie zudem an ihren Wohnort gebunden. „Wer zunächst in Berlin untergekommen ist, kann also nicht in ein freies Bett in Brandenburg umziehen.“ Vgl. Nina von Hardenberg, *Das Hilffsystem gerät ins Stocken*, 1.8.2022, [www.sueddeutsche.de/1.5631040](http://www.sueddeutsche.de/1.5631040).

49 Vgl. Carl O'Brian, *Ukrainian Teachers to be Fast-tracked Through Registration System*, 12.3.2022, [www.irishtimes.com/1.4825517](http://www.irishtimes.com/1.4825517).

50 Vgl. Paul Munzinger, *Warum nur wenige Lehrerinnen aus der Ukraine an deutschen Schulen ankommen*, 24.6.2022, [www.sueddeutsche.de/1.5608630](http://www.sueddeutsche.de/1.5608630).

51 Vgl. UNHCR (Anm. 44).



Ein polnischer Soldat sichert die polnisch-belarussische Grenze in der Nähe des Dorfes Czeremcha in Ostpolen, 17.12.2021.

Quelle: picture alliance/epa | Wojtek Jargilo



Flüchtlinge stehen im Flüchtlingslager in Idomeni an der Grenze zwischen Griechenland und Mazedonien am mit Stacheldraht gesicherten Grenzzaun, 7.3.2016.

Quelle: picture alliance/dpa | Kay Niefeld

# ZWISCHEN ABENTEUER, RISIKO UND ÜBERLEBEN

## Westafrikanische Perspektiven auf Migration

*Laura Lambert*

„Ich sitze hier fest.“ Mit diesen Worten beschrieben mir Ruth und Ali unabhängig voneinander ihre vertrackte Lage in der westafrikanischen Transitstadt Agadez, am Rande der Sahara. Dabei konnten ihre Migrationsgeschichten kaum unterschiedlicher sein. Ruth wusste nicht, wie weiter oder wohin überhaupt. Sie war vor Kurzem mit Hunderten anderen gewaltsam aus Algerien abgeschoben worden. Diese Abschiebung war Teil einer 15 Jahre währenden Odyssee durch West- und Nordafrika, auf der Suche nach einem stabilen, sicheren Leben. Begonnen hatte sie als Flucht vor dem Bürgerkrieg in ihrer Heimat Liberia. Nun waren Ruths Flüchtlingspapiere längst ungültig. Wie für Zehntausende andere war eine Rückkehr nach Liberia ausgeschlossen, ihre Familie war im Krieg ermordet worden.

Ali dagegen war erst kürzlich aufgebrochen. Er war auf dem Weg nach Nordafrika und, wenn Gott es erlaubte, weiter nach Europa. In jedem Fall träumte er von einer guten Arbeit, um seine Familie in Gambia zu unterstützen. Mit inzwischen leeren Taschen versuchte Ali nun, einen kleinen Straßenstand für senegambische Speisen aufzubauen, denn schließlich gab es auch hier in der Wüste Feinschmecker mit dem nötigen Kleingeld.

Ruth und Ali hatten beide den Eindruck, in Agadez festzusitzen, weder vor noch zurück zu können. Das hatte nicht zuletzt mit den mit europäischer Unterstützung etablierten Migrationskontrollen zu tun, die ihren Transport und ihre Beherbergung kriminalisierten und damit gefährlicher und teurer machten. Studien zeigen, dass afrikanische Migrant\*innen die Risiken ihrer Reise meist bewusst in Kauf nehmen und sich von Abschreckungen dieser Art kaum aufhalten lassen.<sup>01</sup> Doch warum gehen Migrant\*innen diese Risiken überhaupt ein?

Auch wenn Armut, innerstaatliche Konflikte und Unterentwicklung oft als vorrangige Migrati-

onsgründe genannt werden, verstecken sich dahinter oft komplexere Motivationen, die ökonomische Push- und Pull-Modelle kaum richtig erfassen und abbilden können.<sup>02</sup> Diese behaupten, dass Armut, Krieg oder Verfolgung Menschen „wegdrücken“ und Anreize anderswo sie „anziehen“. Sie blenden dabei weitgehend aus, dass Menschen sich aktiv dafür entscheiden, zu gehen oder auch zu bleiben. Beispielsweise bewerten westafrikanische Frauen heutzutage die Migrationspläne ihrer Männer als nachteilig für das Familienleben.<sup>03</sup> Solche veränderlichen Aspirationen und Normen sind bedeutsam für die Pläne, die Menschen vor dem Hintergrund ihrer Möglichkeiten machen.

Die Ursachen für Migration und Flucht sind komplex. Sie sind ein Zusammenspiel von gesellschaftlichen Normen, restriktiven Migrationspolitiken, dem kolonialen Erbe und innerstaatlichen Konflikten. Die vorhandenen europäischen Mythen und perzipierten Bedrohungsszenarien angesichts afrikanischer Migration werden dieser Komplexität nicht gerecht.

### MIGRATION ALS NORMALITÄT

Im Zentrum der ghanaischen Hauptstadt Accra lud mich Ibrahim, ein Mann Mitte 20 aus dem Niger, zum Fastenbrechen ein. Zusammen mit seinen Freunden aus der nigrischen Diaspora tauschten wir uns auf dem Boden von Ibrahims kleinem Zimmer bei Säften, Datteln und Moringa in Erdnusspaste über das Leben in Ghana aus. Accra war für sie die Stadt der tausend Möglichkeiten. Jede\*r war hier Geschäftsmann oder -frau, und jenen, die sich auf die Logik der Gewinnmaximierung und das Tempo einließen, war der Erfolg sicher. Gleichzeitig sprachen sie nostalgisch von ihren nigrischen Dörfern mit den konischen Kornspeichern und Lehmhäusern, in denen ihre Familien auf die nahende Regenzeit warteten, um mit dem Hirseanbau zu begin-

nen. Das prosperierende Accra und ihre einfachen Dörfer in der Trockensavanne konnten kaum unterschiedlicher sein, und doch verband beide Orte ein starkes Band: Migrant\*innen wie Ibrahim, die zwischen ihnen zirkulierten, und die Güter, Ideen und Normen, die diese mit sich trugen.

Ihre Migrationserfahrung spiegelt die gesellschaftliche Praxis der zirkulären Migration, wie sie in Westafrika gesellschaftliche Norm und Lebensstrategie ist. Insgesamt verbleiben die meisten westafrikanischen Migrant\*innen in der Region, rund 63 Prozent von ihnen im Jahr 2020.<sup>04</sup> Wie Ibrahim ziehen Menschen aus dem Inneren des Subkontinents in die reicheren Küstenländer, um dort für die Dauer der Trockenzeit oder auch mehrere Jahre im Handel, der Landwirtschaft, der Gastronomie, dem Baugewerbe oder dem Bergbau zu arbeiten. Inzwischen sind ähnlich viele Frauen wie Männer in Westafrika unterwegs.<sup>05</sup> Hinzu kommt der sogenannte Pastoralismus, bei dem (semi)nomadische Hirten mit ihrem Vieh über weite Strecken und Landesgrenzen hinweg zu Weidegründen und Wasserstellen ziehen. Entgegen europäischer Mythen ist westafrikanische Migration hochgradig regional.

Die innerafrikanische Migration wird durch regionale Freizügigkeitsregime erleichtert. Ähnlich wie im Schengenraum können Staatsbürger\*innen in die 15 Mitgliedstaaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft visafrei einreisen, sich niederlassen und arbeiten. In der Praxis allerdings erschweren Polizeikontrollen, Schutzgelderpressung und kostspielige Dokumente die legale Mobilität.

## ÖKONOMISCHE STRATEGIE UND SELBSTVERWIRKLICHUNG

Ibrahims Geldüberweisungen trugen zur Versorgung seiner Verwandten bei. In der Summe ma-

chen diese Geldsendungen durch Migrant\*innen in Westafrika im Durchschnitt beachtliche 6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus.<sup>06</sup> 2021 wurden weltweit rund 49 Milliarden US-Dollar an Geldüberweisungen in die Länder südlich der Sahara verzeichnet und damit fast annähernd so viel wie die offizielle Entwicklungshilfe und ausländische Direktinvestitionen.<sup>07</sup> Auch wenn ihr Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung umstritten ist, sind Migrant\*innen eine zentrale ökonomische Stütze für ihre Familien. Entsprechend lastet oft ein großer sozialer Druck auf ihnen. Familien investieren in ihre Kinder und machen das familiäre Wohl von ihnen abhängig. Die gesellschaftliche Scham, mit leeren Händen zurückzukommen, ist groß und hält Migrant\*innen teilweise von einer Rückkehr ab.

Doch davon war Ibrahim weit entfernt. In seinem Zimmer stapelten sich neben einer Matratze und einem Flachbildfernseher zahlreiche Kartons mit Elektrogeräten. Sie waren Vorbote seiner nahenden Rückkehr in den Niger. Er hatte dort vor Kurzem geheiratet, und seine Arbeit auf Accras Elektromarkt ermöglichte es ihm, die materiellen Grundlagen für einen Mittelklasse-Haushalt zu schaffen. Dieser lag für den Großteil seiner Dorfnachbar\*innen in weiter Ferne, auch wenn viele ebenfalls für die neun Monate dauernde Trockenzeit nach Accra, Abidjan oder in andere ökonomische Zentren am Golf von Guinea migrierten. Ihre Verdienste deckten jedoch oft nur die nötigsten Ausgaben für Nahrung, Gesundheit und Bildung ab. Ibrahim dagegen konnte einen zumindest temporären Klassenaufstieg finanzieren. Als Gewinner der Migrationsökonomie strahlte er vor Stolz.

Im Gegensatz zu Ibrahim waren nicht alle seiner Freunde von einer Rückkehr in den Niger überzeugt. Auch wenn sie Ausgrenzungserfahrungen machten, konnten sie sich in Accra persönlich entfalten und finanziell unabhängig sein. Der „Abenteurer“, ein geläufiger Terminus für Migranten in Westafrika, drückt ein Verlangen

**01** Vgl. United Nations Development Programme (UNDP), *Scaling Fences. Voices of Irregular African Migrants to Europe*, New York 2019, S. 5.

**02** Vgl. Marie-Laurence Flahaux/Hein de Haas, *African Migration. Trends, Patterns, Drivers*, in: *Comparative Migration Studies* 1/2016, <https://doi.org/10.1186/s40878-015-0015-6>.

**03** Vgl. Mary B. Setrana/Nauja Kleist, *Gendered Dynamics in West African Migration*, in: Joseph K. Teye (Hrsg.), *Migration in West Africa*, Cham 2022, S. 57–76.

**04** Vgl. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *International Migrant Stock 2020*, [www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock](http://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock).

**05** Vgl. Setrana/Kleist (Anm. 3), S. 59f.

**06** Vgl. Joseph Mensah/Joseph K. Teye/Mary B. Setrana, *The Janus-Face of Contemporary Migration. Perspectives on West African Return Migration and Transnationalism with a Focus on Ghana and Senegal*, in: Teye (Anm. 3), S. 237–259, hier S. 245.

**07** Vgl. World Bank/Global Knowledge Partnership on Migration and Development, *A War in the Pandemic. Implications of the Ukraine Crisis and COVID-19 on Global Governance of Migration and Remittance Flows*, Migration and Development Brief 36, Washington, D.C. 2022, S. 58.

aus, neue Lebensweisen auszuprobieren.<sup>08</sup> Eng damit verbunden sind spezifische Männlichkeitsvorstellungen, denn erst die ökonomische Unabhängigkeit ermöglicht es Jugendlichen, „zum Mann zu werden“ und einen eigenen Haushalt zu gründen. Angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit scheitern viele an dieser Hürde, ein Umstand, der zu Frustration und Depression führt.<sup>09</sup> Accra machte diesen Schritt für Ibrahims Freunde leichter. „Heiraten kann ich auch in Ghana“, versicherte mir einer von ihnen. Und sie waren stolz darauf, sich an einem neuen Ort orientiert, Netzwerke aufgebaut und auf dem Arbeitsmarkt ihre Vielseitigkeit unter Beweis gestellt zu haben. Statt nur von Leid und ökonomischem Kalkül geprägt, schafft Migration den Raum für Ambitionen und alternative Zukünfte, auch wenn diese mit Risiken verbunden sind.

### (POST)KOLONIALE ZIRKULATION

Viele der heutigen zirkulären Migrationsmuster sind durch den Kolonialismus geprägt worden. Durch ihn wurde das zuvor prosperierende und dominierende Landesinnere wirtschaftlich abgehängt, während im regenreichen Süden die Regenwälder abgeholzt und durch Plantagen für Kakao, Baumwolle und andere Agrarerzeugnisse für den Weltmarkt ersetzt wurden. Für ihre Bewirtschaftung wurden Arbeiter\*innen aus dem Norden zwangsrekrutiert.<sup>10</sup> Die heutige zirkuläre Migration richtet sich größtenteils weiter an diesen kolonial geschaffenen Entwicklungsunterschieden zwischen dem Sahel und dem Küstenstreifen Westafrikas aus.

Ähnliches lässt sich am Beispiel des Altkleiderhandels zeigen. Allein auf Accras Altkleidermarkt Kalamanto, dem größten in Westafrika, arbeiten 10 000 Menschen, vor allem aus Ghana und Nigeria. Ihre Handelsnetze spannen sich weltweit und sind eng an Mobilitätspraktiken gekoppelt: In Europa, China, Südkorea und Kanada beschaffen westafrikanische Einkäufer\*innen die Ware. In Ghana werden die Altkleider containerweise von den Schiffen entladen, vom Staat mit Einfuhrzöllen belegt und

von einer kleinen Elite an Großhändler\*innen weiterverkauft. Zirkuläre Migrationspraktiken betten sich in dieses globale Geschäft mit den Altkleidern aus den Wohlstandsgesellschaften ein. Bis weit hinein in das Innere des Kontinents verkaufen unzählige Kleinhändler\*innen, darunter viele Frauen, die Ware. Stundenlang laufen sie mit einem Berg von Kleidern auf ihren Schultern durch die Hitze, um sie potenziellen Kund\*innen feilzubieten. Dass überhaupt ein solcher Bedarf an Altkleidung besteht, liegt auch an der Zerschlagung der afrikanischen Textilproduktion zur Zeit des Kolonialismus und ihrem weiteren Niedergang durch den medial und kulturell dominanten westlichen Kleidungsstil. Um seine eigene Textilindustrie zu fördern, hat Nigeria inzwischen den Altkleiderimport verboten. Doch der Handel scheint nahezu unverändert weiterzulaufen.<sup>11</sup>

### TRAUM VON EUROPA?

Die Einkäufer\*innen von Altkleidern in Europa oder China sind nur ein Beispiel für die globalen Mobilitätspraktiken aus Westafrika. In den vergangenen Jahren haben sich die Migrationsziele entsprechend der Möglichkeiten und Hindernisse für Westafrikaner\*innen vervielfacht. Seit dem Ölboom ist beispielsweise Nordafrika zu einem bedeutenden Ziel geworden. Inzwischen zieht es auch viele Studierende nach China und Arbeitsmigrant\*innen in die Golfstaaten. Aus westafrikanischer Perspektive ist die Welt deutlich multipolarer und mobiler als dies durch Eurozentrismus und die Norm der Sesshaftigkeit geprägte Vorstellungen zulassen.

Tatsächlich kommt nur eine Minderheit migrierender Afrikaner\*innen nach Europa. Dort lebten 2020 nur 5 von weltweit 28 Millionen subsaharischen Migrant\*innen. Ihre Anzahl blieb deutlich hinter europäischen Binnenmigrant\*innen und asiatischen Migrant\*innen zurück. Der Großteil subsaharischer Migrant\*innen (71 Prozent) lebt in den ärmsten und weniger entwickelten Ländern.<sup>12</sup> Oft fehlen schlicht die Ressourcen für die kostspielige Reise nach Eu-

<sup>08</sup> Vgl. Sylvie Bredeloup, *The Migratory Adventure as a Moral Experience*, in: Nauja Kleist/Dorte Thorsen (Hrsg.), *Hope and Uncertainty in Contemporary African Migration*, London–New York 2016, S. 134–153.

<sup>09</sup> Vgl. Setrana/Kleist (Anm. 3), S. 63.

<sup>10</sup> Vgl. Olaf Bernau, *Brennpunkt Westafrika. Die Fluchtursachen und was Europa tun sollte*, München 2022, S. 62f.

<sup>11</sup> Vgl. Koffi L. Kouakou, *Pratiques commerciales et logiques migratoires transfrontalières Afrique de l'Ouest. Cas du commerce de la fripe entre Katamanto (Accra) et Adjamé (Abidjan)*, Vortrag bei der APAD-Konferenz „Les circulations dans le Sud global: ethnographies des échanges mondialisés“, Lomé, 02. 12. 2021.

<sup>12</sup> Vgl. UNDESA (Anm. 4).

ropa. Für sie müssen im Schnitt über 2600 Euro aufgebracht werden – Geld, das viele nicht haben.<sup>13</sup> Häufig übersehen wird zudem, dass die Hälfte der Afrikaner\*innen südlich der Sahara nicht einmal dann migrieren wollte, wenn sie die Möglichkeit dazu hätte.<sup>14</sup> Dies widerspricht dem geläufigen Vorurteil, dass unzählige Afrikaner\*innen nur auf eine Möglichkeit zum Absprung nach Europa warteten. Die Migration nach Europa ist weder in der Praxis noch in der Vorstellung die dominante Option.

Trotzdem ist Europa in der Vorstellungswelt vieler Westafrikaner\*innen omnipräsent. Viele träumen von einem guten Leben, das an ihrem Wohnort in weiter Ferne liegt.<sup>15</sup> 2022 hungern in Westafrika 27 von 423 Millionen Menschen. Die Lebenserwartung liegt ein Drittel unter der Europas. Jedes neunte Kind stirbt, bevor es fünf Jahre alt ist. Viel zu oft müssen die Menschen den Tod von Verwandten, Freund\*innen oder Kolleg\*innen verarbeiten. Und viel zu oft hätte er mit medizinischer Grundversorgung, besseren Straßen oder basalem Arbeitsschutz verhindert werden können.

Eine Möglichkeit, diesen oft tödlichen Verhältnissen zu entkommen, ist die Migration nach Europa – und dies gilt auch für die in Afrika bleibende Familie. Wie eine Studie zu rund 2000 irregulär nach Europa eingereisten Migrant\*innen aus Afrika belegt (ausgenommen waren hier solche mit Fluchthintergrund), waren ihre Hauptmotive für die Migration ökonomischer Natur, eng verbunden mit dem Wunsch nach Selbstverwirklichung und dem Eindruck, diese nur außerhalb von Afrika erreichen zu können.<sup>16</sup> Gleichzeitig verstecken sich hinter diesem Wunsch nach finanzieller Absicherung auch jene oben genannten Faktoren wie Gesundheitsversorgung und Ernährungssicherheit. Der Traum von Europa ist vor allem ein Traum von einem würdevollen, sicheren Leben.

Die Migration nach Europa hat wie die zirkuläre Migration in Westafrika immense ökonomische Bedeutung für die Familien, doch ihr wirtschaftlicher Wert ist ungleich höher. Von den in Europa durchschnittlich im Monat verdienten 1000 Euro schickten 78 Prozent der Beschäftigten

rund 280 Euro nach Hause. Berechnungen zufolge würden die Migrant\*innen, obwohl die Arbeiten in Europa oft unter ihrem Bildungsniveau und dem Mindestlohn lagen, für eine vergleichbare ökonomische Position in ihrem Herkunftsland 40 Jahre benötigen.<sup>17</sup> Auch wenn die Migration nach Europa irregulär und unter extrem schwierigen Bedingungen erfolgt, kommt sie einem sozialen Fahrstuhl für die Familie gleich.

## EUROPAS GRENZEN IN AFRIKA

Der Traum von einem besseren Leben trifft in der Realität auf allgegenwärtige Migrationskontrollen – und dies bereits weit auf dem afrikanischen Kontinent. Seit die vermeintliche Migrationskrise in Europa im Jahr 2015 in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte rückte, hat die Europäische Union ihre Anstrengungen, Migrationsbewegungen aus Afrika zu unterbinden, massiv ausgebaut und afrikanische Staaten zur Migrationskontrolle auf ihrem Territorium verpflichtet. Die Partnerstaaten waren angesichts der von Europa bereitgestellten entwicklungs- und sicherheitspolitischen Mittel oft zu einer derartigen Kooperation bereit, obwohl in vielen Fällen zweifelhaft ist, dass die eingeführten Migrationskontrollen mit den Menschenrechten vereinbar sind. Zudem hat die bereits erwähnte Studie zu afrikanischen Migrant\*innen in Europa eindrücklich belegt, dass die auf Abschreckung und Einhegung ausgerichtete europäische Migrationspolitik in der Praxis nicht wirkt.

Als besonders fragwürdiger Partner Europas fängt die sogenannte libysche Küstenwache Migrant\*innen auf dem Mittelmeer ab, zieht sie zurück und inhaftiert sie vor Ort. Zahlreiche Berichte belegen das massive Ausmaß an Folter, Schutzgelderpressung und Ausbeutung, dem die Migrant\*innen schutzlos ausgeliefert sind. Die durch diese Praktiken ausgelösten Protestwellen, sei es durch Migrant\*innen in Libyen selbst, die weltweite „Black Lives Matter“-Bewegung oder afrikanische Politiker\*innen, haben an der Praxis bislang wenig ändern können.

Auch Marokko und Algerien stehen der Gewalt durch libysche Behörden kaum nach. Im Juni 2022 töteten marokkanische Grenzer mindestens 23 Migrant\*innen bei ihrem Versuch, die spanische Exklave Melilla zu erreichen. Auf spani-

**13** Vgl. UNDP (Anm. 1), S. 42.

**14** Vgl. Setrana/Kleist (Anm. 3), S. 64.

**15** Vgl. Nauja Kleist, Introduction. Studying Hope and Uncertainty in African Migration, in: Kleist/Thorsen (Anm. 8), S. 1–20.

**16** Vgl. UNDP (Anm. 1), S. 5.

**17** Vgl. ebd., S. 62f.

scher Seite wies die Guardia Civil Schutzsuchende illegal nach Marokko zurück. Grundlage für diese harsche Politik sind Abkommen mit Spanien.<sup>18</sup> Dazu kommen Massenabschiebungen unter Missachtung von Menschenrechten wie dem Rückweisungsverbot und dem Recht auf körperliche Unversehrtheit. Für das erste Halbjahr 2022 zählte die Menschenrechtsorganisation Alarme Phone Sahara 11 652 Menschen, die von Algerien in den Niger abgeschoben wurden.<sup>19</sup> Für die Abgeschobenen bietet nur das Rückkehrprogramm der Internationalen Organisation für Migration eine gewisse Unterstützung. Allerdings macht es diese von der Einwilligung in die Rückkehr in das Herkunftsland abhängig.

Unabhängig von diesen durch Europa vorangetriebenen Migrationskontrollpolitiken verfolgen westafrikanische Staaten auch eigene repressive Agenden. So beteiligen sich westafrikanische Staaten zunehmend an Abschiebungen von Arbeiter\*innen, die in illegalen Goldminen gearbeitet haben, oder der verarmten Landbevölkerung. Ein besonderes Politikum ist die Migration von Frauen und Kindern aus dem Niger nach Algerien und Westafrika. Sie betteln dort oder arbeiten als Hausangestellte oder Prostituierte, weil die Väter den Familien kein Auskommen mehr ermöglichen können. Demografisches Wachstum und durch den Klimawandel verstärkte Ernteausfälle haben dazu geführt, dass die Ernte bei vielen nur noch für wenige Monate reicht.<sup>20</sup> Seit einem Massenunglück in der Wüste, bei dem rund 90 Frauen und Kinder ums Leben kamen, versucht der nigrische Staat aus Sorge um das Ansehen des Landes zunehmend repressiv, Frauen und Kinder vor Ort zu „fixieren“. 2022 führte er zusammen mit dem Senegal und Ghana vermehrt Abschiebungen durch.<sup>21</sup>

**18** Vgl. Amnesty International/Esteban Beltrán, Melilla: Never Again, 28.6.2022, [www.amnesty.org/en/latest/news/2022/06/melilla-never-again](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/06/melilla-never-again).

**19** Vgl. Alarme Phone Sahara, Mass Deportations from Algeria to Niger April to June 2022, 27.6.2022, <https://alarmephonesahara.info/en/blog/posts/mass-deportations-from-algeria-to-niger-april-to-june-2022>.

**20** Vgl. Oumarou Hamani, Des femmes et des enfants de Kantché sur la route de l'Algérie. Analyse socio-anthropologique d'un phénomène mal connu, Organisation internationale pour les migrations (IOM), Genf 2016.

**21** Vgl. Nigeria Abroad, From Senegal to Ghana, Nigerian Beggars Are Being Deported en Masse, 10.6.2022, <https://nigeriaabroad.com/-from-senegal-to-ghana-nigerien-beggars-are-being-deported-en-masse>.

## FLÜCHTLINGSSCHUTZ AUF DEM PAPIER

Ökonomisch motivierte Migration beschreibt aber nur eine Form der Fluchtursachen. Viele Migrant\*innen fliehen vor Verfolgung. In Afrika stellen die Geflüchteten ein Drittel aller Migrant\*innen, im globalen Durchschnitt sind es „nur“ 12 Prozent. Während reiche Länder vor allem von Arbeitsmigration profitieren, schultern die armen Länder den Großteil der Verantwortung für Geflüchtete.<sup>22</sup>

Als nach dem Ende des Kolonialismus vergleichsweise stabile Region hat Westafrika in den 1990er Jahren und zunehmend seit 2010 einen massiven Anstieg von Zwangsmigration erfahren. Verursacht wurde er insbesondere durch die Bürgerkriege in Liberia, Sierra Leone und der Elfenbeinküste, die ebenfalls koloniale Ursachen hatten. Hinzu kam Zwangsmigration aufgrund von Autonomiebewegungen und dem Klimawandel. Seit 2012 lassen insbesondere dschihadistische Aktivitäten und interkommunitäre Gewalt die Fluchtstatistiken in die Höhe schnellen. Die Staaten im Sahel befinden sich inzwischen in einer tiefgreifenden politischen Krise, deren Ausgang ungewiss ist. Die Zahl der registrierten Geflüchteten in Westafrika hat sich im vergangenen Jahrzehnt auf 520 000 im Jahr 2022 verdoppelt. Hinzu kommen 5,7 Millionen Binnenvertriebene. Ihre Zahl liegt um das 20-fache höher als vor zehn Jahren.<sup>23</sup>

Auf dem Papier ist der Flüchtlingschutz dabei besser als in den meisten anderen Weltregionen. Fast alle westafrikanischen Länder haben Asylgesetze verabschiedet und Asylbehörden geschaffen.<sup>24</sup> Neben den Konventionen der Vereinten Nationen gilt hier auch die Flüchtlingskonvention der Afrikanischen Union. Aus der Erfahrung des Kolonialismus und der Dekolonialisierung geboren, definiert sie den Geflüchtetenstatus deutlich umfassender. Sie gewährt auch Menschen Schutz, die vor Besatzung und Fremdherrschaft, bewaffneten Konflikten, Um-

**22** Vgl. UNDESA, International Migration 2020, New York 2020, S. 22.

**23** Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Persons of Concern as of 31 May 2022. Regional Bureau for West and Central Africa, 15.6.2022, <https://reporting.unhcr.org/document/2658>.

**24** Vgl. Laura Lambert/Franziska Zanker, Westafrika, in: Marcel Berlinghoff et al. (Hrsg.), Handbuch der Flucht- und Flüchtlingsforschung, Baden-Baden 2022 (i.E.).

weltkatastrophen, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen geflohen sind.<sup>25</sup> Daneben hat die Afrikanische Union in den vergangenen Jahren mit der Kampala-Konvention auch ein Instrument zum Schutz von Binnenvertriebenen geschaffen. Sie waren bisher weitgehend ohne Schutz und humanitäre Hilfe, und dies nur, weil sie im Gegensatz zu Geflüchteten keine Staatsgrenzen überquert haben.

Trotz dieses weitreichenden rechtlichen Rahmens ist der Schutz, den Geflüchtete tatsächlich genießen, oft sehr begrenzt. Die Gesetze sind ungenügend implementiert, und es mangelt an staatlichen Kapazitäten für die Asylverfahren, den Schutz und die Versorgung der Geflüchteten. So hat beispielsweise der Niger als derzeit größtes Aufnahmeland für Geflüchtete in der Region gerade einmal einen Staatshaushalt von drei Milliarden Euro, bei einer Gesamtbevölkerung von 23 Millionen. Das entspricht ungefähr dem Budget eines Berliner Bezirks mit 300 000 Einwohner\*innen.

Daneben schränkt die Unterbeschäftigung die Bleibeperspektive für Geflüchtete extrem ein. Mit Ausnahme Nigerias haben die Hauptaufnahmeländer Niger, Mali und Burkina Faso die niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen und Entwicklungsniveaus in der Region. So sagte mir eine UNHCR-Verantwortliche im Niger: „Wir sind hier im ärmsten Land der Welt. Natürlich ist ein Geflüchteter hier nicht glücklich. Es gibt nicht einmal Arbeit für einen Niger.“ Bei Erhalt des Flüchtlingsstatus läuft nahezu jegliche Unterstützung aus, und bezahlte Arbeit ist kaum verfügbar. Viele der von mir interviewten Geflüchteten lebten daher in extremer Prekarität auf der Straße. Solche Lebensverhältnisse untergraben die Qualität des Flüchtlingschutzes in Westafrika.

Diese Realitäten gilt es zu beachten, wenn in Europa die Rede davon ist, den Flüchtlingschutz in den Herkunftsregionen auszubauen. Der Flüchtlingschutz in afrikanischen Staaten kommt nicht an den in Europa heran und sollte keinesfalls als sinnvolle Alternative betrachtet werden. Initiativen der Europäischen Union und des UN-Flüchtlingskommissariats, den Flüchtlingschutz „näher am Zuhause“ (*closer*

*to home*) einzurichten, sind vielmehr Instrumente der Migrationskontrolle. Sie zielen darauf ab, Geflüchtete in den Herkunftsregionen zu halten, ihre Weitemigration zu verhindern und Migrationskontrollen zu rechtfertigen. Dabei sind meist weder Grundprinzipien des Schutzes noch die humanitäre Versorgung der Geflüchteten gewährleistet.<sup>26</sup>

## FÜR DAS RECHT ZU GEHEN UND ZU BLEIBEN

Entgegen europäischer Vorstellungen beschränkt sich afrikanische Mobilität überwiegend auf den afrikanischen Raum selbst. Innerafrikanische und transkontinentale Migrationsbewegungen sind eine bedeutsame Überlebensstrategie im Umgang mit knappen Ressourcen, Ausbeutung und Verfolgungssituationen und tief in gesellschaftlichen Normen, kulturellen Praktiken und der (post)kolonialen Geschichte verankert.

In unseren Gesprächen hoben sowohl afrikanische Bürokrat\*innen als auch Migrant\*innen ihre Vorstellung eines würdevollen Lebens für alle Menschen weltweit hervor. Diese umfasste fast immer die Möglichkeit, andere Orte zu bereisen und sich dort niederzulassen, gegenseitigen Respekt und garantierte Rechte. Europäische Migrationspolitiken werden dem mit ihrem Schwerpunkt auf Repression und Abschreckung bisher nicht gerecht. Eine Migrationspolitik, die diese afrikanischen Mobilitäten ernst nimmt, sollte stattdessen die Rechte und Lebensperspektiven von afrikanischen Migrant\*innen ins Zentrum rücken. Diese Migrationspolitik wird, wenn auch in begrenztem Umfang, bereits jetzt von Ruth, Ali, Ibrahim und anderen Migrant\*innen und ihren Familien gelebt. Dies zur Kenntnis zu nehmen würde nicht nur den betroffenen Menschen eher gerecht, sondern könnte vielleicht auch zu einer angemesseneren und gerechteren europäischen Flüchtlingspolitik beitragen.

### LAURA LAMBERT

ist stellvertretende Leiterin des Forschungsclusters „Patterns of (Forced) Migration“ am Arnold-Bergstraesser-Institut an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Ihre Dissertation verfasste sie über die „Everyday Externalization“ des Flüchtlingschutzes im Niger, wo sie von 2018 bis 2019 ethnografisch forschte.

[laura.lambert@abi.uni-freiburg.de](mailto:laura.lambert@abi.uni-freiburg.de)

<sup>25</sup> Vgl. Marina Sharpe, *The Regional Law of Refugee Protection in Africa*, Oxford 2018, S. 54.

<sup>26</sup> Vgl. Laura Lambert, *Everyday Externalization. The Transformations of Individual Asylum in Niger*, Dissertation, Halle/S. 2022.



Der chinesische Künstler und Aktivist Ai Weiwei macht mit seiner Installation aus gebrauchten Schwimmwesten auf die Menschen aufmerksam, die bei ihrer Flucht nach Europa im Mittelmeer ertrunken sind. Installation an den Säulen des Konzerthauses am Berliner Gendarmenmarkt, 16.2.2016.

Quelle: picture alliance / photothek | Thomas Imo

# GRENZKONTROLLEN AN DEN GRENZEN DES RECHTS

## Frontex zwischen Rechtsschutz und Rechtsverletzung

*Constantin Hruschka*

Grenzbefestigungen, partielle Grenzschließungen und die Diskussion um die Zurückweisung von irregulär einreisenden Personen an den Grenzen gehören spätestens seit dem sogenannten EU-Türkei-Deal<sup>01</sup> zum festen Repertoire europäischer Migrationspolitik. Dabei ist unstrittig, dass an den Außengrenzen des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, der im luxemburgischen Schengen 1985 aus der Taufe gehoben wurde und heute 26 Vollmitglieder umfasst,<sup>02</sup> Personenkontrollen stattfinden sollen und dürfen.<sup>03</sup> Da an den Binnengrenzen dieses Raumes keine Grenzkontrollen stattfinden sollen,<sup>04</sup> stellt sich die Frage des möglichen Beitrags jener Mitgliedstaaten, die keine oder nur kurze Land- und Seeaußengrenzen haben. 2004 wurde deshalb eine Europäische Agentur zur Koordinierung solcher finanzieller oder materieller Beiträge gegründet, die seit 2016 unter dem Namen „Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache“ firmiert – kurz: Frontex – und ihren Sitz in Warschau hat.<sup>05</sup>

### PUSHBACKS ALS REALITÄT AN DEN EUROPÄISCHEN GRENZEN

Unter den Begriff „Pushbacks“ fallen die Verbringung von Personen aus dem Schengenraum oder die Verhinderung der Einreise jeweils ohne Prüfung eines möglichen Schutzbedarfs. Pushbacks schutzsuchender Personen sind generell selbst in Ausnahmesituationen absolut verboten.<sup>06</sup> Sie sind illegal, da der Zugang zu einem Verfahren, in dem ein möglicher Schutzbedarf geprüft wird, gewährleistet sein muss. Die Prüfungsverpflichtung ergibt sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die beide ein Verbot der Zurückweisung (sogenanntes Refoulement-Verbot) enthalten, nach dem jedes Refoulement

ohne Verfahren rechtswidrig ist – und zwar unabhängig vom Zielstaat der Zurückweisung.<sup>07</sup>

Diese Refoulement-Verbote sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu beachten, sobald ein Staat die effektive Hoheitsgewalt über die jeweiligen Personen ausübt.<sup>08</sup> Der fehlende Zugang zu einem Asylverfahren und eine Ausweisung, Rückschiebung oder Abschiebung ohne ein Verfahren stellt eine Verletzung des prozeduralen Teilgehalts von Artikel 3 EMRK dar und ist absolut verboten.<sup>09</sup> Jegliche Grenzschutzmaßnahmen müssen daher so gestaltet sein, dass ein effektiver Verfahrenszugang möglich ist. So sind etwa aus Seenot gerettete Personen über die Möglichkeiten, ein Asylverfahren einzuleiten, zu informieren, und zu diesem ist effektiver Zugang zu vermitteln.<sup>10</sup> Diese Grundsätze gelten im Transitbereich von Flughäfen<sup>11</sup> sowie an Landgrenzen<sup>12</sup> und in Transitzonen und in sogenannten Grenzverfahren,<sup>13</sup> nicht aber in Botschaften in anderen Ländern.<sup>14</sup> Erfolgt eine Abschiebung ohne Prüfung, ist zusätzlich das Verbot der Kollektivausweisung gemäß Artikel 4 des 4. Zusatzprotokolls der EMRK verletzt.<sup>15</sup> Dies gilt grundsätzlich für alle Ausweisungsmaßnahmen ohne Zugang zu einer Prüfung eines möglichen Schutzbedarfs.<sup>16</sup> Lediglich für erwiesenermaßen nicht schutzbedürftige Personen, die als Teil einer großen Gruppe an einer nicht autorisierten Stelle unter Ausnutzung der Größe der Gruppe und unter Gewaltanwendung („as part of a large group and at an unauthorised location, taking advantage of the group's large numbers and using force“) die Grenze illegal überschritten haben, soll nach der Rechtsprechung des EGMR keine Verletzung des 4. Zusatzprotokolls der EMRK vorliegen.<sup>17</sup> Macht eine Person aus einer solchen Gruppe einen potenziellen Schutzbedarf geltend, muss dieser allerdings geprüft werden.<sup>18</sup>

Im Lichte dieser eindeutigen Rechtsprechung ist eine Beteiligung von Frontex an jeglichen Maßnahmen, die zu Pushbacks führen, nach europäischem (und internationalem) Recht verboten. Dies gilt auch für Situationen, in denen Schutzsuchende „instrumentalisiert“ werden, also Richtung Grenze begleitet oder gezwungen werden, um Druck auf die Länder des Schengenraums auszuüben. Die Grenzschließung Griechenlands im Februar 2020 war daher genauso rechtswidrig wie die Abweisung von Schutzsuchenden im Herbst 2021 durch Polen, Litauen und Lettland.<sup>19</sup> Die einzige Ausnahme von diesem Prinzip sieht der EGMR in einer Situation, in der es Personen, die irregulär einzureisen versuchen, möglich und zumutbar gewesen wäre, vorhandene, zugängliche Grenzübergangsstationen zur Antragstellung zu nutzen.<sup>20</sup> Nach erfolgter Einreise darf eine Ausweisung ohne weitere Prüfung allerdings nicht mehr vorgenommen werden.<sup>21</sup> Die durch die Recherchen verschiedener Medien belegten Zurückweisungen von Personen, die auf den griechischen Inseln gelandet waren und – unter Mithilfe von Frontex – ohne Prüfung des Schutzbedarfs in die Türkei zurückgeschickt wurden,<sup>22</sup> sind daher eindeutig rechtswidrig gewesen und haben zum Rücktritt des Frontex-Exekutivdirektors Fabrice Leggeri im April 2022 zumindest beigetragen.<sup>23</sup>

**01** Erklärung EU-Türkei, 18.3.2016.

**02** Verordnung (EG) Nr. 539/2001.

**03** Vgl. Art. 7 ff. der Verordnung (EU) 2016/399 (sog. Schengener Grenzkodex – SGK).

**04** Vgl. Art. 22 SGK.

**05** Die aktuelle Rechtsgrundlage für die Arbeit der Agentur ist die Verordnung (EU) Nr. 2019/1896. Der Name „Frontex“ leitet sich vom (ursprünglichen) Zweck der Agentur, namentlich der Zusammenarbeit und Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Kontrollen an den „frontières extérieures“ (frz. für Außengrenzen) des Schengenraums ab. Er wird von der Agentur selbst benutzt und kann daher als mindestens halboffizieller Name gelten.

**06** Vgl. EGMR, 13.2.2020, 8675/15 und 8697/15, Rn. 179.

**07** Vgl. Art. 3 und 13 EMRK sowie Art. 33 Abs. 1 GFK. Zur Wirkung der Refoulement-Verbote siehe etwa Nula Frei/Kevin Fredy Hinterberger/Constantin Hruschka, in: Constantin Hruschka (Hrsg.), GFK Kommentar, Baden-Baden u.a. 2022, Art. 33 GFK, Rn. 3 ff.

**08** Vgl. EGMR, 23.2.2014, 27765/09.

**09** Vgl. EGMR, 21.1.2011, 30696/09.

**10** Vgl. EGMR (Anm. 8).

**11** Vgl. etwa EGMR, 26.4.2007, 25389/05.

**12** Vgl. EuGH, 30.6.2022, C-72/22 PPU.

**13** Vgl. EGMR, 21.11.2019, 47287/15.

**14** Vgl. EGMR, 5.5.2020, 35999/18.

**15** EGMR, 23.2.2014, 27765/09 und EGMR, 21.10.2014, 16643/09.

## EUROPÄISCHE GRENZ- UND KÜSTENWACHE

Die Rolle von Frontex hat sich seit der Gründung der Agentur im Jahr 2004 grundlegend gewandelt.<sup>24</sup> Ursprünglich sollte die Agentur vor allem dazu dienen, eine „verstärkte Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten“ bei Grenzkontrollen zu ermöglichen und insbesondere die Außengrenzstaaten des Schengenraums<sup>25</sup> bei ihren diesbezüglichen Arbeiten zu unterstützen. Das Mandat von Frontex war auf die „Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der operativen Aspekte des Schutzes der Außengrenzen, einschließlich der Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in den Mitgliedstaaten aufhalten“, ausgerichtet.<sup>26</sup> Das bedeutet, dass Frontex für die Koordinationsaufgaben keine eigenen Mitarbeitenden angestellt hatte, sondern lediglich dabei half, die Unterstützung der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Für dieses Koordinationsmandat sowie für Risikoanalysen, Schulungen, die Beobachtung der wissenschaftlichen Forschung und die Führung eines Inventarsystems von zur Verfügung stehenden technischen Ausrüstungsgegenständen standen der Agentur anfangs nur wenige Stellen zur Verfügung. Frontex selbst war eine sehr kleine Agentur der EU, mit einem Budget

**16** EGMR, 13.2.2020, 8675/15 und 8697/15, Rn. 193 ff.

**17** Ebd., Rn. 201.

**18** Ebd., Rn. 179 und 232.

**19** Schon die Tatsache, dass die EU-Kommission im Dezember 2021 vorgeschlagen hat, einen neuen Rechtsrahmen für solche Situationen zu schaffen, zeigt, dass solche Zurückweisungen rechtswidrig sind. Vgl. dazu die Vorschläge zur sogenannten Instrumentalisierungsverordnung COM(2021) 890 final und zu Änderungen des Schengener Grenzkodexes COM(2021) 891 final.

**20** Diese in mehreren Entscheidungen, die die Außengrenze des Schengenraums betrafen, formulierte Konstruktion des EGMR wird von Staaten nunmehr dazu benutzt, Direktabweisungen an der Grenze zu rechtfertigen. Bisher lehnt der EuGH richtigerweise eine solche Verpflichtung zur vorrangigen Stellung eines Schutzsuchens an einer Grenzübergangsstelle ab, vgl. etwa EuGH, 30.6.2022, C-72/22 PPU.

**21** Vgl. etwa EuGH, 29.7.2019, C-556/17.

**22** Vgl. Giorgos Christides/Steffen Lüdke, Frontex in illegale Pushbacks von Hunderten Flüchtlingen involviert, 27.4.2022, [www.spiegel.de/a-086f0e5a-0172-4007-b59c-7bcd325cc75](https://www.spiegel.de/a-086f0e5a-0172-4007-b59c-7bcd325cc75).

**23** Vgl. etwa Frontex-Chef Leggeri zurückgetreten, 29.4.2022, [www.tagesschau.de/ausland/europa/frontex-leggeri-ruecktritt-103.html](https://www.tagesschau.de/ausland/europa/frontex-leggeri-ruecktritt-103.html).

**24** Verordnung (EG) Nr. 2007/2004.

**25** Siehe dazu den Beitrag von Petra Bendel in diesem Heft.

**26** Vgl. Erwägungsgrund 5 der VO (EG) Nr. 2007/2004.

von sechs Millionen Euro pro Jahr. Neben den eigenen Beamten standen Frontex auch von den Mitgliedstaaten abgestellte nationale Experten zur Verfügung, insbesondere zur Erfüllung von Aufgaben, „die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen“ erforderten.<sup>27</sup> Durch drei Reformen 2011, 2016 und 2019 hat sich die Rolle von Frontex jedoch grundlegend verändert. Die Agentur hat für das Jahr 2022 ein Budget von 754 Millionen Euro, weitere Erhöhungen sind für den Zeitraum bis 2027 bereits geplant. Damit einher gingen ein Ausbau der Kompetenzen und der Arbeitsbereiche sowie eigene operationelle Befugnisse der Agentur.

### MENSCHENRECHTE VS. EFFIZIENTE GRENZKONTROLLEN?

Eines der Hauptziele von Frontex besteht darin, dazu beizutragen, irreguläre Grenzübertritte an den Außengrenzen zu verhindern. Gleichzeitig heißt es im Mandat der Agentur, dass sie „unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und der Wahrung der Freizügigkeit innerhalb der Union“ vorzugehen habe.<sup>28</sup> Es besteht also ein offensichtliches Spannungsverhältnis zwischen der Kontrolllogik und dem Ziel der menschenrechtsbasierten Migrationspolitik, die auf Solidarität und Verantwortlichkeit beruht.<sup>29</sup> Dieses Spannungsverhältnis wurde insbesondere bei den Frontex-Einsätzen im Mittelmeer sichtbar. 2008 erklärte der damalige Frontex-Exekutivdirektor Ilkka Laitinen, dass der Frontex-Einsatz in maltesischen Gewässern im Rahmen der „Operation Nautilus“ gescheitert sei, weil die Vorgehensweise der Agentur die irreguläre Einreise von auf See geretteten Personen erleichtert habe.<sup>30</sup> Frontex wurde gewissermaßen vom eigenen Exekutivdirektor als Schleuserorganisation dargestellt, die durch ihre Präsenz, insbesondere durch die Einhaltung von Menschenrechtsstandards bei der Seenotrettung, irreguläre Einreisen ermögliche und erleichtere. Später musste Laitinen einräu-

men, dass Frontex an Pushbacks an den Außengrenzen beteiligt war.

Nicht von ungefähr kommt der Frage der möglichen Beteiligung der Agentur an Menschenrechtsverletzungen in den Diskussionen über die europäische Migrationspolitik daher eine zentrale Bedeutung zu.<sup>31</sup> Der Schwerpunkt des Menschenrechtsdiskurses liegt dabei auf dem Schutz vor Menschenrechtsverletzungen, die von Frontex selbst begangen werden oder von denen die Agentur so früh Kenntnis hatte, dass sie diese hätte verhindern können – oder zumindest im Rahmen ihres Mandats darüber hätte berichten müssen.

In diesem Kontext sollte nicht aus den Augen verloren werden, dass die Agentur neben der Pflicht, Menschenrechtsverletzungen zu unterlassen, auch die Aufgabe hat, die Menschenrechte bei ihren Operationen aktiv zu achten und zu schützen. Angesichts der immer wieder auftauchenden Berichte über die Beteiligung von Frontex an Menschenrechtsverletzungen wird dieser deutlich weiter gefassten positiven Schutzverpflichtung wesentlich weniger Aufmerksamkeit geschenkt. Ohne diese Dimension wäre die aktuelle Menschenrechtsdebatte über Frontex aber unvollständig und könnte den falschen Eindruck erwecken, dass Frontex bei der Wahrnehmung der inzwischen stark ausgeweiteten Aufgaben und Zuständigkeiten lediglich die Verpflichtung habe, Grundrechte von migrierenden Personen nicht zu verletzen. Dabei geht es um deutlich mehr, nämlich den aktiven Schutz dieser Rechte.

### VERSTÄRKTE INSTITUTIONALISIERUNG DES GRUNDRECHTSSCHUTZES

Tatsächlich ist eine steigende Relevanz und Beachtung der Frage des Grundrechtsschutzes zu beobachten, nicht zuletzt in den rechtlich-institutionellen Verankerungen. Noch 2004 bezog sich die Frontex-Verordnung<sup>32</sup> nur am Rande auf den Grundrechtsschutz. Deren Überarbeitung aus dem Jahr 2011<sup>33</sup> forderte die „Entwicklung einer vorausschauenden und umfassenden europä-

<sup>27</sup> Vgl. Art. 8 und Erwägungsgrund 10 der VO (EG) Nr. 2007/2004.

<sup>28</sup> Erwägungsgrund 1 der Verordnung (EU) 2019/1896.

<sup>29</sup> So die Formulierung in Erwägungsgrund 1 der VO (EU) Nr. 1168/2011.

<sup>30</sup> Vgl. Ivan Camilleri, *Frontex Chief Admits Failure*, 21.9.2008, <https://timesofmalta.com/articles/view/frontex-chief-admits-failure.225630>.

<sup>31</sup> Vgl. etwa Matthias Lehnert, *Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen*, Baden-Baden 2014; Melanie Fink, *Frontex and Human Rights: Responsibility in „Multi-Actor Situations“ Under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford 2019.

<sup>32</sup> Verordnung (EG) Nr. 2007/2004.

<sup>33</sup> Verordnung (EU) Nr. 1168/2011.

ischen Migrationspolitik, die auf Menschenrechten, Solidarität und Verantwortlichkeit beruht“ und verwies mehr als 30 Mal auf die Grundrechte. Im Wesentlichen wurde mit dieser Überarbeitung die Verpflichtung von Frontex eingeführt, eine Grundrechtsstrategie und einen Verhaltenskodex zu entwickeln sowie einen Grundrechtsbeauftragten und ein entsprechendes Konsultationsforum einzusetzen.<sup>34</sup> Darüber hinaus sah die Überarbeitung des Mandats eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit der Agentur für Grundrechte der Europäischen Union (FRA) vor und hielt fest, dass sich der erste Evaluierungsbericht über die neue Verordnung „auch mit der Frage [befassen soll], inwieweit die Grundrechte-Charta bei der Anwendung dieser Verordnung beachtet wurde“.<sup>35</sup> In der Folgeverordnung von 2016<sup>36</sup> wird der Begriff „Grundrechte“ mehr als 100 Mal verwendet, in der aktuell geltenden Verordnung von 2019<sup>37</sup> taucht der Begriff mehr als 230 Mal auf. Diese Entwicklung zeigt, dass dem Grundrechtsschutz in den jeweiligen Verordnungen, die die Arbeitsgrundlage für Frontex darstellen, im Laufe der Zeit steigende Aufmerksamkeit zuteil wurde – eine Tatsache, die zugleich darauf hindeutet, dass dieser Schutz eine große Herausforderung in der Arbeit von Frontex darstellt.

Die Bedeutung und Relevanz der Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes im Mandat von Frontex hat der EuGH in einem Urteil im September 2012 besonders hervorgehoben: Der Gerichtshof erklärte die Einführung zusätzlicher Vorschriften für die Kontrollen und Überwachungsmaßnahmen an den Seeaußengrenzen durch einfachen Beschluss<sup>38</sup> für nichtig, da die Änderungen nicht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorgenommen wurden. In diesem Kontext wies der EuGH darauf hin, „dass Vorschriften über die Verleihung von Befugnissen der öffentlichen Gewalt an Grenzschutzbeamte (...) Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Personen in einem Umfang erlauben, der das Tätigwerden des Unionsgesetzgebers erforderlich macht“.<sup>39</sup>

## DEFIZITE BEIM MENSCHENRECHTSSCHUTZ

Die Jahresberichte des Grundrechtsbeauftragten<sup>40</sup> und des sogenannten Konsultativforums, das Frontex zur Seite gestellt wurde,<sup>41</sup> deuten nach wie vor darauf hin, dass die Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte, einschließlich des 2016 neu eingeführten Beschwerdemechanismus und der Aufnahme einer Grundrechtskomponente in die Schulungsmodule, nicht wirksam genug waren, um die umfassende Achtung der Grundrechte bei allen Frontex-Einsätzen zu gewährleisten. Weniger Bedenken als hinsichtlich der Maßnahmen an den Außengrenzen haben beide Institutionen allerdings bei Abschiebungen, was vermutlich mit dem bestehenden „Forced Return Monitoring System“ zu tun hat sowie mit dem spezifischen Verhaltenskodex für Rückführungsoperationen und der Tatsache, dass Abschiebungen in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren durchgeführt werden.

Angesichts der fortbestehenden Defizite beim Schutz der Menschenrechte sah der europäische Gesetzgeber die Notwendigkeit, die zugrundeliegenden rechtlichen Verpflichtungen in der Verordnung von 2019 noch stärker zu betonen. Doch auch wenn die Notwendigkeit des Menschenrechtsschutzes weithin anerkannt wird, gibt es nach wie vor eine offensichtliche Umsetzungslücke, zudem mangelt es den verfügbaren Rechtsbehelfen oft an Wirksamkeit und Effizienz. Der Beschwerdemechanismus<sup>42</sup> ist institutionell schwach ausgestaltet, wird nur selten genutzt und stellt auch keinen unabhängigen und wirksamen Rechtsbehelf dar, da er institutionell in die Arbeit von Frontex eingliedert ist. Darüber hinaus ist es aufgrund der ungeklärten Frage der Zuständigkeit und der effektiven Kontrolle für betroffene Personen schwierig zu beurteilen, gegen wen und vor welchem Forum sie im Zusammenhang mit den von Frontex und den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen Rechtsmittel einlegen können.<sup>43</sup> Die Fra-

<sup>34</sup> Vgl. insbesondere Art. 2a und 26a der VO (EU) Nr. 1168/2011.

<sup>35</sup> Vgl. Art. 33 Abs. 2b der VO (EU) Nr. 1168/2011.

<sup>36</sup> Verordnung (EU) Nr. 2016/1624.

<sup>37</sup> Verordnung (EU) Nr. 2019/1896.

<sup>38</sup> Vgl. den Beschluss 2010/252/EU, der als zusätzliche Durchführungsmaßnahme gemäß Art. 12 Abs. 5 des Schengener Grenzkodex von 2006 erlassen wurde.

<sup>39</sup> Vgl. EuGH, 5.9.2021, C-355/10, Rn. 77.

<sup>40</sup> Vgl. Fundamental Rights Officer, Annual Report 2021, Warschau 2022, S. 8ff.

<sup>41</sup> Vgl. Consultative Forum, Annual Report 2020, Warschau 2021, S. 26ff.

<sup>42</sup> Art. 111 der Verordnung (EU) 2019/1896.

<sup>43</sup> Vgl. etwa Catharina Ziebritzki, Refugee Camps at EU External Borders, the Question of the Union's Responsibility, and the Potential of EU Public Liability Law, 5.2.2020, <https://verfassungsblog.de/refugee-camps>.

ge der Verantwortlichkeit und des Rechtsschutzes könnte noch komplizierter werden, wenn Frontex wie vorgesehen die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ausweitet.<sup>44</sup> Um wirksamen Rechtsschutz zu ermöglichen, wäre es notwendig, umfassenden Rechtsschutz bei allen Operationen zu ermöglichen, an denen Frontex beteiligt ist. Da an solchen Operationen immer auch Mitgliedstaaten beteiligt sind, sollten betroffene Personen die Wahl haben, ob sie gegen Frontex oder den jeweiligen Mitgliedstaat vorgehen wollen.<sup>45</sup>

## RÜCKFÜHRUNGEN UND GRENZKONTROLLEN

Grundrechtsschutz ist vor allem in Hinblick auf Rückführungen und Grenzkontrollen von großer Bedeutung. Bei Rückführungen sind zwei Ebenen zu beachten: der individuelle Schutz und die unabhängige Überwachung. Was die erste – individuelle – Ebene betrifft, so gelten sowohl der Schutz vor Zurückweisung (Artikel 19 EU-Grundrechtecharta – GRC) als auch der Schutz der Menschenwürde (Artikel 1 GRC) absolut und sind damit zentral für den Grundrechtsschutz. Artikel 5 der Richtlinie 2008/115/EG (sogenannte Rückführungsrichtlinie) nennt darüber hinaus das Kindeswohl, den Schutz der Familieneinheit sowie besondere Schutzbedürfnisse aufgrund von Krankheit als weitere zu beachtende Fragen beim Umgang mit illegal aufhältigen Personen. Das Rückkehrmonitoring spielt in den Verordnungen von 2016 und 2019 eine wichtige Rolle. Allerdings ist die Unabhängigkeit dieses Monitoring nicht gewährleistet, da es vollständig in den Rechtsrahmen von Frontex integriert ist und die Agentur selbst einen Pool von Beobachtenden für zwangsweise Rückführungen eingerichtet hat.<sup>46</sup> Ein solches Monitoring, das gemäß Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie verpflichtend durchzuführen ist, sollte unabhängig von den an der Grenze handelnden Agenturen sein. Dies könnte etwa durch eine Verankerung bei der FRA erreicht werden.

Grenzkontrollen müssen natürlich ebenfalls den Grundrechtsstandards entsprechen. Dazu

gehören neben der Beachtung des Verbots von Pushbacks etwa die Verbreitung von Informationen über Schutzverfahren und die mögliche sofortige Rückführung, wenn kein Antrag gestellt wird.<sup>47</sup> Außerdem muss jede Überwachung der Seegrenzen unweigerlich mit effektiven Such- und Rettungsmaßnahmen verbunden sein.<sup>48</sup> In diesem Zusammenhang gewinnt das Integrierte Grenzmanagement (IBM), das Frontex propagiert und umzusetzen versucht, zunehmend an Bedeutung – insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit und die Arbeit in Drittländern. Aus menschenrechtlicher Perspektive fehlt es der extraterritorialen Dimension des IBM an klaren und praktikablen Grundrechtsschutzstandards.<sup>49</sup> Da Operationen in oder mit Drittländern häufig mit der Bekämpfung grenzüberschreitender Straftaten verbunden sind (Schleusung und Menschenhandel stehen hier im Vordergrund), sind Informationen meist nur unzureichend verfügbar. Der EuGH hat eine relativ niedrige Schwelle angesetzt für Mitgliedstaaten, die den Zugang zu solchen Informationen aus Sicherheitsgründen verweigern wollen,<sup>50</sup> was die Bewertung solcher Operationen aus grundrechtlicher Sicht noch komplizierter macht.

Um nicht nur integriertes Grenzmanagement zu fördern, sondern auch integrierten Grundrechtsschutz zu leben, wäre es notwendig, die Achtung und den Schutz der Grundrechte umfassend in die Arbeit von Frontex einzubeziehen: im Zusammenhang mit dem Risikomanagement, dem Migrationsmanagement im Allgemeinen, allen Schulungsaktivitäten (nicht nur denen in Fachkursen) und dem Datenaustausch.

## ZUKUNFTSAUFGABE „OPERATIONALISIERUNG DES GRUNDRECHTSSCHUTZES“

Um die Achtung und den Schutz der Grundrechte umfassend zu integrieren und zu operationa-

<sup>44</sup> Vgl. dazu etwa die Broschüre der Agentur selbst: Frontex, *Beyond EU Borders*, Warschau 2021. Kritisch zu diesem Engagement etwa Violeta Moreno-Lax, *Accessing Asylum Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights Under EU Law*, Oxford 2017.

<sup>45</sup> Vgl. Lehnert (Anm. 31).

<sup>46</sup> Vgl. Art. 51 der Verordnung (EU) 2019/1896.

<sup>47</sup> Vgl. dazu grundlegend EGMR (Anm. 8).

<sup>48</sup> Vgl. in diesem Kontext die Vorschläge aus dem Asyl- und Migrationspaket vom September 2020, die diese Verpflichtung europaweit für Mitgliedstaaten und Frontex klarer festschreiben sollen, COM(2020) 610 final.

<sup>49</sup> Vgl. etwa Florin Coman-Kund, *The Territorial Expansion of Frontex Operations to Third Countries: On the Recently Concluded Status Agreements in the Western Balkans and Beyond...*, 6. 2. 2020, <https://verfassungsblog.de/the-territorial-expansion>.

<sup>50</sup> Vgl. EuGH, 27. 11. 2019, T-31/18.

lisieren, hat das Konsultativforum einige institutionelle Überlegungen vorgelegt: Auf EU-Ebene schlägt es vor, die Einbindung der internen Einrichtungen zum Schutz der Menschenrechte (wie des Grundrechtsbeauftragten und des Konsultativforums selbst) zu verstärken und die EU-interne Zusammenarbeit zu intensivieren, was wiederum eine wichtige Rolle für die FRA als zuständige EU-Agentur in diesem Bereich beinhalten würde. Auf internationaler Ebene wird die verstärkte Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und dem UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) als zusätzliches Sicherheits- und potenzielles Kontrollnetz im Hinblick auf die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards angeregt.

Eine solche Zusammenarbeit sollte durch Kooperationsvereinbarungen mit den externen Institutionen formalisiert werden, insbesondere im Hinblick auf die neuen operationellen Befugnisse der Agentur. Aus der Perspektive des Menschenrechtsschutzes muss die Zusammenarbeit mit Drittländern von einem Monitoringmechanismus begleitet werden und effektiver Rechtsschutz gewährleistet sein. Zudem sollte für jede dieser Maßnahmen sowie für Rückführungsmaßnahmen und physische Grenzkontrollen eine Folgenabschätzung für die Grundrechte obligatorisch sein. Die Formalisierung dieser Kooperationsprogramme erfordert jedoch einige tiefgreifende Änderungen der Arbeitsweise von Frontex im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Monitoring-Akteure, den Zugang zu operativen Daten sowie die Transparenz der Operationen und der Organisation im Allgemeinen. Gegenwärtig ist hinsichtlich der meisten Frontex-Aktivitäten kein effektiver Rechtsschutz gewährleistet, und es fehlt in der Praxis oft die Grundrechtssensibilität.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Gewicht der Menschenrechte bei Frontex-Einsätzen formal deutlich gestärkt wurde, wodurch aber bisher keine durchschlagenden Erfolge in der Praxis erzielt worden sind. Während die Frontex-Verordnung von 2019 den Schutz der Menschenrechte auf regulatorischer Ebene verstärkt, bleibt der derzeitige operative Rahmen unvollständig, insbesondere wegen der schwachen oder fehlenden Rechtsschutzmechanismen. Es ist schwer abzusehen, ob die Zunahme der Menschenrechtsverpflichtungen für Frontex mit der immer stärkeren institutionellen Unabhängigkeit der Agentur Schritt halten wird. Derzeit

scheint es dem Schutz der Grundrechte an den notwendigen Mechanismen, vor allem hinsichtlich des Monitorings, zu fehlen. Monitoring als eine Schlüsselkomponente für die Einhaltung und Umsetzung des Menschenrechtsschutzes müsste mit einem wirksamen und effizienten Beschwerdemechanismus gekoppelt sein, was derzeit nicht der Fall ist. Menschenrechtsstandards sowie ethische Standards für Frontex-Operationen sind (teilweise) unklar, und es fehlt an durchsetzbarem Rechtsschutz – nicht zuletzt, weil der Beschwerdemechanismus der Frontex-Verordnung, der für einen verbesserten Schutz der Grundrechte sorgen sollte, schwer zugänglich und institutionell nicht unabhängig ist.

Darüber hinaus, und das ist noch wichtiger, muss eine Kultur der Menschenrechte umfassend etabliert werden. Dabei kann die Stärkung des Beschwerdemechanismus zur Förderung der Menschenrechte als Krücke für den notleidenden Schutz der Grundrechte insgesamt dienen. Diese Maßnahme wird aber nie mehr als ein leeres Versprechen sein, wenn dieser Schutz nicht umfassend in der Arbeitskultur der Agentur verankert ist. Obwohl strukturelle Veränderungen für den (zukünftigen) Schutz der Grundrechte entscheidend sind, wird nur ein Mentalitätswandel innerhalb von Frontex den entscheidenden Unterschied ausmachen können. Insofern ist es zu begrüßen, dass der Exekutivdirektor von Frontex, Fabrice Leggeri, im April 2022 nach Belegen für die institutionelle Beteiligung von Frontex an Pushbacks zurücktreten musste, nachdem ihm schon einige Zeit vorher die zuständige EU-Kommissarin, Ylva Johansson, die Unterstützung aufgekündigt hatte. Der Prozess bis zur Ablösung von Fabrice Leggeri mag vielen – auch dem Autor selbst – lang und quälend vorgekommen sein, am Ende ist er aber ein Zeichen dafür, dass jedenfalls Pushbacks und damit ein klarer Bruch europäischen Rechts nicht länger (stillschweigend) als Mittel einer europäisch koordinierten Grenzkontrollpolitik zur Abwehr von irregulärer Zuwanderung akzeptiert wird.

#### CONSTANTIN HRUSCHKA

ist promovierter Historiker sowie Rechtswissenschaftler und Senior Research Fellow am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München. hruschka@mpisoc.mpg.de

# ÖKONOMISCHE RESILIENZ DURCH MEHR PROTEKTIONISMUS?

## Die Handelspolitik der Europäischen Union

*Andreas Baur · Lisandra Flach*

Die Europäische Kommission hat im Frühjahr des vergangenen Jahres eine neue Fassung ihrer handelspolitischen Leitlinien (*trade policy review*) veröffentlicht.<sup>01</sup> Im Zentrum dieser Leitlinien steht dabei der Begriff der „offenen strategischen Autonomie“ als Ziel der europäischen Handelspolitik. Doch auf den ersten Blick scheinen sich aus dieser Zielstellung nicht leicht zu lösende Zielkonflikte zu ergeben: Bedeutet die Offenheit gegenüber dem internationalen Handel nicht gerade einen teilweisen Verzicht auf wirtschaftliche Autonomie? Und lässt sich im Umkehrschluss eine strategische Autonomie gegenüber autokratischen Regimen wie Russland oder China nicht nur durch einen Rückbau von Handelsbeziehungen hin zu einer „Festung Europa“ erreichen? Es ist zweifelsohne ein Balanceakt, den die Europäische Union mit ihrer neuen handelspolitischen Agenda unter schwierigen weltwirtschaftlichen und geopolitischen Vorzeichen versucht. Im Folgenden möchten wir daher eine Standortbestimmung der europäischen Handelspolitik vornehmen. Dafür blicken wir zum einen zurück auf den bisherigen handelspolitischen Kurs der EU und setzen diesen in den internationalen Kontext. Zum anderen blicken wir auf neue Herausforderungen für die europäische Handelspolitik, die sich im Hinblick auf die Widerstandsfähigkeit internationaler Lieferketten und die geopolitische Bedeutung wirtschaftlicher Interdependenzen ergeben.

### BEDEUTUNG DES MULTILATERALEN HANDELSSYSTEMS FÜR DIE EU

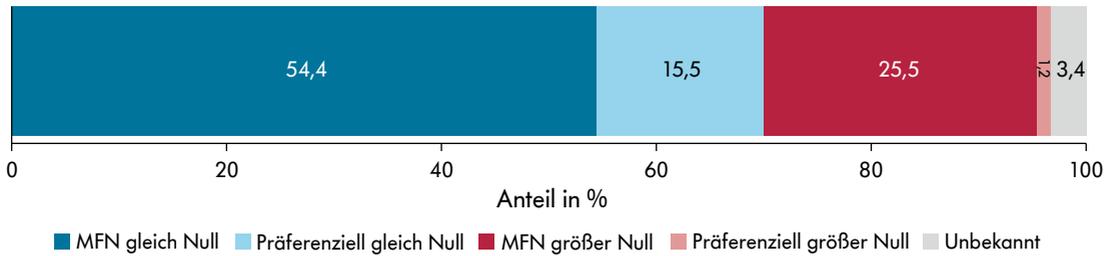
Wie offen ist die EU gegenüber dem internationalen Handel? Ein guter Ausgangspunkt, um diese Frage zu beantworten, ist die EU-Zollpolitik. Die EU-Mitgliedstaaten bilden seit 1968 eine Zollunion mit einem gemeinsamen Außenzoll gegenüber Einfuhren aus Nicht-EU-Ländern. Wie in der

*Abbildung* ersichtlich wird, fiel im Jahr 2021 für knapp 70 Prozent der EU-Importe kein Zoll an. Dies liegt zum großen Teil daran, dass die EU für viele Produkte den sogenannten Meistbegünstigungszollsatz auf Null gesetzt hat. Der Meistbegünstigungszollsatz ist der Zollsatz, den die EU nach dem Meistbegünstigungsprinzip (Most Favoured Nation, MFN) gegenüber allen anderen Mitgliedsländern der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) anwendet. Insgesamt erfolgten fast 80 Prozent aller EU-Einfuhren unter solchen MFN-Bedingungen. Dies betrifft beispielsweise den Handel mit großen Volkswirtschaften wie China, den USA und Indien, was die nach wie vor zentrale Bedeutung des multilateralen Handelssystems für den EU-Außenhandel verdeutlicht.<sup>02</sup>

### STILLSTAND DER WTO: UNGLEICHGEWICHT ZWISCHEN MITGLIEDSTAATEN

Seit dem Abschluss der Uruguay-Runde und der Gründung der WTO im Jahr 1995 ist es jedoch zu keiner nennenswerten multilateralen Senkung von MFN-Zöllen mehr gekommen. Einer der Gründe für den Stillstand der Verhandlungen ist die Tatsache, dass die Zölle der Industrieländer bereits sehr niedrig sind, während die Zölle in vielen Entwicklungsländern immer noch relativ hoch sind. Während der durchschnittliche angewandte Meistbegünstigungszollsatz in Argentinien 13,4 Prozent, in Indien 18,3 Prozent und in Brasilien 13,3 Prozent beträgt, liegt er in den USA bei nur 3,4 Prozent, in Japan bei 4,2 Prozent und in der EU bei 5,2 Prozent.<sup>03</sup> Das große Zollgefälle erschwert die Verhandlungen auf multilateraler Ebene, da die Industrieländer bei Verhandlungen über Zollsenkungen mit Schwellenländern weniger Spielraum für eigene Zollsenkungen haben.

Abbildung: EU-Importe nach Zollregime (2021)



Quelle: Eurostat

Ein genauerer Blick auf die angewandten Zölle zeigt allerdings auch für die EU eine durchaus große Heterogenität zwischen einzelnen Produktgruppen. Besonders auffällig sind die hohen angewandten Zölle im Agrarsektor. So fallen im Durchschnitt auf landwirtschaftliche Güter MFN-Zölle in Höhe von 11,7 Prozent an, während die durchschnittlichen Einfuhrzölle für Industriegüter bei etwa 4,1 Prozent liegen.<sup>04</sup> Besonders hohe Zölle werden dabei insbesondere bei Einfuhren von Milchprodukten (39,5 Prozent), Zucker und Zuckerwaren (24,3 Prozent) sowie Getränke und Tabak (19,9 Prozent) erhoben. Für Maschinen, Metalle und Mineralien liegt der durchschnittlich angewandte MFN-Zollsatz dagegen bei rund zwei Prozent. Diese Zahlen weisen auf eine stark protektionistisch ausgerichtete Handelspolitik der EU im Agrarsektor hin und zeigen, dass die EU auch hinsichtlich ihrer Einfuhrzölle durchaus noch weitere Schritte in Richtung Handelsliberalisierung gehen kann.

Die Ungleichgewichte zwischen den WTO-Mitgliedern gehen allerdings über Zölle hinaus. So machen beispielsweise Subventionen und exportbezogene Maßnahmen über 60 Prozent aller weltweit verhängten protektionistischen Maßnahmen aus.<sup>05</sup> Die nationale Subventionspolitik

ist ein zunehmender Grund für Handelsspannungen. Dies ist kein reines „China-Problem“ und beschränkt sich auch nicht ausschließlich auf Industriesubventionen.<sup>06</sup> Grundsätzlich können Subventionen beispielsweise in Krisenzeiten beschäftigungsstabilisierend wirken. Allerdings führen sie häufig auch zu „Market-share stealing“-Strategien, die den Marktzugang für andere Unternehmen erschweren. Um Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Subventionen zu vermeiden, ist die internationale Zusammenarbeit grundsätzlich von großer Bedeutung: Wenn solche Bemühungen nicht international koordiniert werden, könnten staatlich subventionierte Sektoren die Hauptprofiteure sein, da Unternehmen dies als Anlass zum „subsidy shopping“ in verschiedenen Ländern nutzen können – Unternehmen suchen sich das höchste staatliche Förderangebot aus, mit hohen Kosten für den Staatshaushalt. Die EU-Kommission hat jüngst einen Vorschlag für ein neues Handelschutzinstrument unterbreitet, um gegen Verzerrungen auf dem EU-Binnenmarkt durch ausländische Subventionen unilateral vorgehen zu können. Eine wichtige Frage ist in diesem Zusammenhang, welche Instrumente und Regeln notwendig sind, um faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, ohne dabei protektionistische Partikularinteressen zu befördern. Dies betrifft neben Schutzmechanismen im Bereich von staatlichen Subventionen grundsätzlich auch andere Handelsschutzinstrumente. Dieses Beispiel zeigt, dass die Notwendigkeit zur multilateralen Zusammenarbeit im Rahmen der WTO weit über Zölle hinausgeht und eine vielschichtige Agenda umfasst.

**01** Vgl. Europäische Kommission, Überprüfung der Handelspolitik. Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik, 18. 2. 2021, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/159542.htm>.

**02** Für knapp 17 Prozent der EU-Importe wurden im Vergleich zum MFN-Zollsatz zusätzliche Zollvergünstigungen (sogenannte Präferenzzölle) gewährt, die beispielsweise im Rahmen von Freihandelsabkommen vereinbart wurden.

**03** Vgl. WTO/ITC/UNCTAD, World Tariff Profiles 2022, Genf 2022. Die Zahlen beziehen sich auf einfache, nicht-handelsgewichtete Durchschnittswerte für das Jahr 2021.

**04** Vgl. ebd.

**05** Vgl. Simon J. Evenett, Protectionism, State Discrimination, and International Business Since the Onset of the Global Financial Crisis, in: Journal of International Business Policy 2/2019, S. 9–36.

**06** Vgl. Bernard Hoekman/Douglas Nelson, Rethinking International Subsidy Rules, in: The World Economy 43/2020, S. 3104–3132.

## DIE EU ALS VORREITER BEI HANDELSABKOMMEN

Eine wichtige Entwicklung in der Handelspolitik seit dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ ist die rasche Zunahme von Handelsabkommen. Allein in den ersten zehn Jahren nach der Gründung der WTO hat sich die Zahl der Handelsabkommen von 58 auf 188 mehr als verdreifacht.<sup>07</sup> Diese Zahl ist in den vergangenen Jahren weiter gestiegen, wobei die derzeit größte Freihandelszone der Welt, die RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership), im November 2020 entstanden ist.<sup>08</sup>

Die EU ist weltweit einer der Vorreiter, was die Anzahl der unterzeichneten Handelsabkommen angeht: Nach Angaben der WTO hat die EU 45 Handelsabkommen mit 77 Ländern abgeschlossen, auf die (exklusive der EU) rund ein Fünftel des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) entfallen.<sup>09</sup> Darunter sind mehrere kleine Länder und Inselstaaten, die in den vergangenen zehn Jahren Handelsabkommen mit der EU unterzeichnet haben, wie beispielweise Botswana, El Salvador oder St. Lucia, aber auch größere Volkswirtschaften wie Kanada, Singapur, Südkorea, Vietnam oder zuletzt das Vereinigte Königreich nach dem erfolgten Brexit.

Moderne Handelsabkommen sind mit der Zeit wesentlich umfassender geworden, da sie neben Zollvereinbarungen auch weitere Regelungen wie beispielweise die Harmonisierung von Produktsicherheits- und Hygienestandards, Zulassungsverfahren, die Anerkennung geografischer Ursprungsbezeichnungen sowie den Zugang zu lokalen Dienstleistungsmärkten umfassen. Besonders für den Handel mit Dienstleistungen spielen weitreichende Handelsabkommen durch die Reduzierung von nichttarifären Handelsbar-

rieren eine zentrale Rolle. Ökonomische Studien zeigen, dass sie einen größeren Einfluss auf den Handel mit Dienstleistungen haben als auf den Handel mit Waren.<sup>10</sup> Allerdings geht der Abschluss von vertieften Handelsabkommen häufig auch mit einem verstärkten Einsatz von unilateralen Handelsschutzinstrumenten einher, was wiederum zu einer Erhöhung von Handelsbarrieren führt. So werden beispielweise technische Handelshemmnisse und Antidumpingmaßnahmen oft aus klassischen protektionistischen Motiven heraus eingesetzt.<sup>11</sup>

Trotz des Erfolgs der EU hinsichtlich der Anzahl an Freihandelsabkommen im internationalen Vergleich erwiesen sich ihre jüngsten Verhandlungs- und Ratifizierungsprozesse jedoch häufig als langwierig, wie beispielweise die Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur oder das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und Westafrika zeigen. Gleichzeitig entstehen in Asien in raschem Tempo neue Wirtschaftsverflechtungen, wie beispielweise durch das RCEP-Abkommen, das handelspolitisch nicht tiefgreifend ist, aber die wirtschaftliche Integration innerhalb des asiatisch-pazifischen Raums dennoch voranbringen wird.<sup>12</sup> Dies sollte ein Warnsignal für die EU sein, bei Verhandlungen über Freihandelsabkommen pragmatisch vorzugehen und zügige Verhandlungsabschlüsse anzustreben.

## HANDELSABKOMMEN UND URSPRUNGSREGELN

Gerade auch im Vergleich zur multilateralen Handelsliberalisierung sind Freihandelsabkommen trotz ihres Namens nicht uneingeschränkt handelsfördernd. *Erstens* profitieren von bilateralen Handelsabkommen in der Regel vor allem die unterzeichnenden Länder, während die übrigen WTO-Mitgliedstaaten vergleichsweise schlechter gestellt werden, da sich ihr relativer Marktzugang

**07** Vgl. Giovanni Maggi, *International Trade Agreements*, in: Gita Gopinath/Elhanan Helpman/Kenneth Rogoff (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Bd. 4, Oxford-Amsterdam 2014, S. 317–390.

**08** Die RCEP, an der die zehn ASEAN-Staaten, China, Japan, Südkorea sowie Australien und Neuseeland teilnehmen, umfasst 28 Prozent der Weltwirtschaftsleistung, 28 Prozent des Welthandels und 29 Prozent der Weltbevölkerung. Vgl. Lisandra Flach/Hannah Hildenbrand/Feodora Teti, *The Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement and Its Expected Effects on World Trade*, in: *Intereconomics* 2/2021, S. 92–98.

**09** Eigene Berechnungen, basierend auf Angaben der Europäischen Kommission und der WTO zu Handelsabkommen sowie Daten der Weltbank zum BIP.

**10** Vgl. Swati Dhingra/Rebecca Freeman/Hanwei Huang, *The Impact of Non-Tariff Barriers on Trade and Welfare*, LSE Centre for Economic Performance, CEP Discussion Paper 1741/2021.

**11** Vgl. Hylke Vandenbussche/Maurizio Zanardi, *What Explains the Proliferation of Antidumping Laws?*, in: *Economic Policy* 23/2008, S. 94–138; Kjersti Nes/K. Aleks Schaefer, *Retaliatory Use of Public Standards in Trade*, in: *Economic Inquiry* 1/2020, S. 142–161.

**12** Vgl. Lisandra Flach/Feodora Teti, *RCEP-Abkommen. Versteckte Auswirkungen*, in: *Wirtschaftsdienst* 12/2020, S. 904.

verschlechtert. Aufgrund der niedrigeren Handelskosten innerhalb des Abkommens verschiebt sich der Handel zugunsten der jeweiligen Vertragspartner. *Zweitens* kann auch die tatsächliche Nutzung von Handelsabkommen durch Firmen gering ausfallen, denn sie ist meist mit hohen bürokratischen Hürden verbunden, die vor allem für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ein Hindernis darstellen. Ein wichtiges Beispiel hierfür sind Ursprungsregeln: Wenn die präferenziellen Zollsätze eines Handelsabkommens genutzt werden sollen, für bestimmte Waren aus bestimmten Gebieten also Zollvergünstigungen gewährt werden sollen, müssen in der Regel Exporteure einen Ursprungsnachweis erbringen, der die Produktion im Inland belegt. Auf diese Weise soll ausgeschlossen werden, dass Waren, die zuvor aus Drittländern importiert wurden, ebenfalls von den Vorteilen eines Handelsabkommens profitieren. Jedes Handelsabkommen hat dabei eigene Ursprungsregeln, die befolgt werden müssen, um präferenziellen Marktzugang zu erhalten. Aufgrund der mit den Ursprungsnachweisen verbundenen Kosten erschweren sie die Nutzung von Handelsabkommen und reduzieren somit ihren handelsliberalisierenden Charakter.

Das Trade and Cooperation Agreement (TCA), das zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich in Folge des Brexit unterzeichnet wurde und im Januar 2021 in Kraft getreten ist, illustriert die bürokratischen Hürden, die durch Ursprungsregeln entstehen können. Im Rahmen des TCA wurden grundsätzlich alle Zölle für den Warenhandel auf null Prozent festgesetzt. Dieser präferenzielle Marktzugang ist jedoch an die Bedingung geknüpft, dass die gehandelten Produkte die Ursprungsregeln erfüllen. Solche Regeln erschweren den Marktzugang insbesondere für KMU, da ein entsprechender Ursprungsnachweis in der Regel mit Fixkosten verbunden ist, die für diese Unternehmen prohibitiv sein können. Aber auch für große EU-Unternehmen, die in länderübergreifende Lieferketten mit dem Vereinigten Königreich integriert sind, erhöht sich der bürokratische Aufwand deutlich: Möchte ein Unternehmen im Vereinigten Königreich beispielsweise Waren in die EU exportieren, bei deren Produktion Vorleistungen aus Drittländern verwendet wurden, ist es möglich, dass dieses Produkt nicht mehr die entsprechenden Ursprungsregeln erfüllt. Statt der Nullzollsätze würden dann gegebenenfalls positive MFN-Zollsätze fällig werden. Trotz der weit-

reichenden Handelsliberalisierung im Rahmen des TCA in Form von Nullzollsätzen wurden in der Folge des Brexit also dennoch beachtliche Handelsbarrieren aufgebaut, die insbesondere internationale Wertschöpfungsketten zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich betreffen. Dass im Jahr 2021 für rund 16 Prozent der Importe aus dem Vereinigten Königreich positive MFN-Zölle gezahlt wurden, verdeutlicht deren Bedeutung.<sup>13</sup>

## HANDELSINTEGRATION NACH INNEN UND AUßEN

Der Brexit bedeutet zwar eine Zäsur für den europäischen Integrationsprozess, doch er verdeutlicht auch, dass das Ausmaß der wirtschaftlichen Integration zwischen den EU-Mitgliedstaaten weder selbstverständlich noch irreversibel ist. Die Entstehung des europäischen Binnenmarktes, der den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen garantiert, hat nationale Handelsbarrieren drastisch gesenkt und zu enormen wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten beigetragen. So zeigen beispielsweise die Ökonomen Keith Head und Thierry Mayer, dass das Niveau der EU-Wirtschaftsintegration in Teilbereichen wie dem Güterhandel durchaus vergleichbar ist mit der Integration zwischen den 50 US-Bundesstaaten.<sup>14</sup> Dabei finden die Forscher empirische Evidenz dafür, dass die Senkung von Handelskosten innerhalb der EU von einem parallelen Abbau von Handelsbarrieren gegenüber Ländern außerhalb der EU begleitet wurde.

Auch mehrere statistische Indikatoren belegen, dass die wirtschaftlichen Verflechtungen der EU mit der Weltwirtschaft in jüngster Zeit weiter gewachsen sind. Selbst wenn man die Handelsströme zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten herausrechnet, ist die EU vor den USA und China sowohl der weltweit größte Exporteur als auch Importeur von Waren und Dienstleistungen. Die Bedeutung ausländischer Märkte ist dabei für die EU als Ganzes betrachtet fast kontinuierlich gewachsen: Während 1995 rund 10 Prozent der ge-

<sup>13</sup> Vgl. Eurostat, International Trade in Goods – Tariffs, Juni 2022, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/7/7a/Chapter\\_2.6\\_june\\_2022\\_update.xlsx](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/7/7a/Chapter_2.6_june_2022_update.xlsx).

<sup>14</sup> Vgl. Keith Head/Thierry Mayer, The United States of Europe. A Gravity Model Evaluation of the Four Freedoms, in: *Journal of Economic Perspectives* 2/2021, S. 23–48.

samten Wertschöpfung der heutigen EU-Mitgliedstaaten von der Nachfrage außerhalb der EU-27 abhing, stieg dieser Wert auf 17,3 Prozent im Jahr 2018 an.<sup>15</sup> Für die USA und China ist dagegen die Bedeutung der Auslandsnachfrage mit einem Anteil von 9,4 beziehungsweise 14,4 Prozent deutlich geringer und war in den vergangenen Jahren sogar rückläufig. Ebenso spielen importierte Vorleistungen eine wichtige Rolle für die europäische Wirtschaft. So basieren alleine 13,7 Prozent der EU-Exporte auf Wertschöpfung aus Ländern außerhalb der EU.

### RESILIENTERE LIEFERKETTEN DURCH EINE „FESTUNG EUROPA“?

Doch die weitreichenden außenwirtschaftlichen Verflechtungen der EU und der mit ihr verbundene handelspolitische Kurs stehen derzeit stärker denn je auf dem Prüfstand. So haben zum einen die im Zuge der Corona-Pandemie aufgetretenen massiven Lieferkettenstörungen und Transport-schwierigkeiten Zweifel an der Verlässlichkeit von länderübergreifenden Produktionsnetzwerken wachsen lassen. Zum anderen ist nicht zuletzt durch den Krieg in der Ukraine die geopolitische Bedeutung wirtschaftlicher Interdependenzen verstärkt in den öffentlichen Fokus geraten. Vor diesem Hintergrund sind Forderungen nach einer Nationalisierung beziehungsweise Europäisierung von Lieferketten und einer wirtschaftlichen Entflechtung von Autokratien („Decoupling“) immer deutlicher zu vernehmen. Sollte die EU also auch handelspolitisch eine „Festung Europa“ anstreben, um die Widerstandsfähigkeit von Lieferketten zu erhöhen und geoökonomische Verwundbarkeiten zu reduzieren?

Grundsätzlich müsste eine breit angelegte Europäisierung von Lieferketten mit erheblichen wirtschaftlichen Einbußen erkauft werden. Eine Simulationsstudie des ifo Instituts zeigt, dass eine Rückverlagerung von Wertschöpfungsketten in die EU, die Türkei und Nordafrika („Nearshoring“) zu einem langfristigen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts der EU von rund 4 Prozent führen würde.<sup>16</sup> Die tatsächlichen Kosten

einer solchen Abkopplungsstrategie wären aber wahrscheinlich sogar deutlich höher, denn in dem simulierten Szenario wird angenommen, dass kein Handelspartner der EU eine ähnliche Strategie verfolgt oder Vergeltungszölle als Gegenreaktion erhebt. Ein weltweiter Nearshoring-Trend wäre dagegen voraussichtlich mit noch weitaus größeren Wohlfahrtsverlusten verbunden.

Gleichzeitig ist aber auch fraglich, inwieweit eine allgemeine Rückverlagerung von Produktionsstätten zurück in die EU tatsächlich zu widerstandsfähigeren Lieferketten führen würde. Aus ökonomischer Sicht ist es gerade der internationale Handel, der Unternehmen und Volkswirtschaften eine Art Versicherungsfunktion gegenüber länderspezifischen Schocks ermöglicht. Kommt es im In- oder Ausland zu Lieferunterbrechungen, ermöglichen es gut diversifizierte Handelsbeziehungen mit einer Vielzahl von Ländern und Regionen, diese zumindest teilweise aufzufangen. Eine breit angelegte Nearshoring-Strategie könnte dagegen zu einer stärkeren regionalen Konzentration von Lieferkettenrisiken führen. So zeigen mehrere ökonomische Studien unter Zuhilfenahme verschiedener Schockszenarien, dass die wirtschaftliche Stabilität durch Re- und Nearshoring im Allgemeinen nicht erhöht, sondern vielmehr reduziert wird, da sich die Risikostreuung auf diese Weise tendenziell verringert.<sup>17</sup>

Ähnliche Aspekte betreffen auch den Vorschlag, den Außenhandel mit Autokratien pauschal einzuschränken und stattdessen die Wirtschaftsbeziehungen mit demokratischen Staaten zu intensivieren („Friendshoring“). Zwar wären die Wohlstandsverluste in einem solchen Szenario geringer als bei einer allgemeinen Europäisierung von Lieferketten, aber sie würden für die EU immer noch ein Vielfaches der Verluste bedeuten, die beispielsweise durch den Brexit verursacht wurden.<sup>18</sup> Aufgrund der Vielschichtigkeit länderspezifischer Risiken, die nicht nur geopolitisch sein müssen, wäre zudem nicht garantiert,

<sup>15</sup> Vgl. OECD, Trade in Value Added (TiVA) 2021 database, <http://oe.cd/tiva>.

<sup>16</sup> Vgl. Florian Dorn et al., Langfristige Effekte von Deglobalisierung und Handelskriegen auf die deutsche Wirtschaft, ifo Institut, ifo Schnelldienst 9/2022.

<sup>17</sup> Dass die negativen Auswirkungen der Pandemie auf die globale Wirtschaftsleistung mit nationalisierten Lieferketten noch stärker ausgefallen wäre als in einer Welt mit globalen Lieferketten, zeigen Barthélémy Bonadio et al., Global Supply Chains in the Pandemic, in: Journal of International Economics 133/2021, Artikel 103534. Eine weitere relevante Simulationsstudie ist Lucio D'Aguanno et al., Global Value Chains, Volatility and Safe Openness. Is Trade a Double-Edged Sword?, Bank of England Financial Stability Paper 46/2021.

<sup>18</sup> Vgl. Dorn et al. (Anm. 16).

dass die ökonomische Resilienz der europäischen Wirtschaft auf diese Weise insgesamt gestärkt werden würde. Darüber hinaus ist es auch aus strategischen Gründen wichtig, die geopolitische Ambiguität wirtschaftlicher Interdependenzen zu berücksichtigen. Tiefergehende wirtschaftliche Verflechtungen können im Konfliktfall zu größeren negativen Auswirkungen für eine Volkswirtschaft führen. Sie bieten auch keine Garantie dafür, dass Konflikte nicht eskalieren oder Außenwirtschaftsbeziehungen nicht als Druckmittel eingesetzt werden. Doch gleichzeitig können intakte Außenwirtschaftsbeziehungen aufgrund ihrer Bedeutung für den Wohlstand eines Landes zumindest Anreize für kooperatives Verhalten schaffen und die Wahrscheinlichkeit dafür reduzieren, dass Wirtschaftsbeziehungen für geopolitische Zwecke überhaupt erst instrumentalisiert werden. Eine vollständige wirtschaftliche Entkopplung von Autokratien würde die Zusammenarbeit mit diesen Staaten bei der Bewältigung großer globaler Herausforderungen in anderen Politikbereichen, wie der Bekämpfung des Klimawandels, möglicherweise deutlich erschweren.

### ABHÄNGIGKEITEN IDENTIFIZIEREN UND REDUZIEREN

Insgesamt erscheint es also fraglich, dass ein handelspolitischer Rückzug in die „Festung Europa“ tatsächlich zu einem widerstandsfähigeren europäischen Wirtschaftsraum führen würde. Ein wichtiges Ziel der europäischen Handelspolitik sollte dagegen die Identifikation außenwirtschaftlicher Abhängigkeiten sowie ein systematisches Management der damit verbundenen wirtschaftlichen wie politischen Risiken sein. Dass Klumpenrisiken im Bereich der europäischen Außenwirtschaftsbeziehungen existieren, haben nicht zuletzt die Corona-Pandemie und die wirtschaftlichen Folgen des russischen Überfalls auf die Ukraine gezeigt. Auch kritische wirtschaftliche Abhängigkeiten gegenüber China sind zuletzt verstärkt in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. So zeigt beispielsweise eine Studie der EU-Kommission,

dass etwa 65 Prozent aller Rohstoffe, die für die Produktion von Elektromotoren benötigt werden, aus China geliefert werden.<sup>19</sup> Um solche kritischen wirtschaftlichen Abhängigkeiten frühzeitig zu erkennen und die Lieferkettentransparenz zu erhöhen, bedarf es weiterer politischer Anstrengungen sowie eines verbesserten Informationsaustausches zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren. So könnten beispielsweise auf europäischer Ebene organisierte Lieferkettensstress-tests für kritische Güter einen Beitrag zur Identifikation von möglichen Schwachstellen und strategischen Verwundbarkeiten im europäischen Außenhandel leisten.<sup>20</sup>

Für den Abbau kritischer Abhängigkeiten und die Gestaltung resilienter Lieferketten ist die Diversifizierung von Handelsbeziehungen essenziell. Besonders in diesem Bereich kommt der europäischen Handelspolitik eine entscheidende Rolle zu. Wie anfangs gezeigt wurde, wird nach wie vor ein Großteil des europäischen Handels im Rahmen des Meistbegünstigungsprinzips der WTO abgewickelt. Auch wenn die politischen Hürden groß sein mögen, sollte sich die EU weiterhin mit großem Engagement für eine ambitionierte WTO-Reform einsetzen, denn eine starke multilaterale Handelsordnung bietet die besten Voraussetzungen für gut diversifizierte Außenwirtschaftsbeziehungen. Daneben sollte es Ziel der EU-Handelspolitik sein, das bestehende Netz aus Freihandelsabkommen weiter auszubauen, um europäischen Unternehmen einen verbesserten Zugang zu wichtigen Absatz- und Beschaffungsmärkten zu ermöglichen und die bilaterale Zusammenarbeit mit Partnerländern zu stärken. Hier gilt es, sowohl die Verhandlungsprozesse als auch die Ratifizierung und Umsetzung von Handelsabkommen in Zukunft deutlich zu beschleunigen. Auch eine Vereinfachung und abkommensübergreifende Harmonisierung von Ursprungsregeln sollte für die Zukunft angestrebt werden.

#### ANDREAS BAUR

ist Doktorand am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.  
baur@ifo.de

#### LISANDRA FLACH

leitet das ifo Zentrum für Außenwirtschaft und ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Ökonomik der Globalisierung, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.  
flach@ifo.de

<sup>19</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU. A Foresight Study*, 3. 9. 2020, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42881>.

<sup>20</sup> Vgl. David Simchi-Levi/Edith Simchi-Levi, *We Need a Stress Test for Critical Supply Chains*, in: *Harvard Business Review*, 28. 4. 2020, <https://hbr.org/2020/04/we-need-a-stress-test-for-critical-supply-chains>.

# ZEITENWENDE (AUCH) FÜR DIE EUROPÄISCHE SOUVERÄNITÄT

*Claudia Major · Nicolai von Ondarza*

Mit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine hat Russland die kooperative europäische Sicherheitsordnung zerstört, die es gemeinsam mit den westlichen Staaten aufgebaut hatte, etwa im Rahmen der Helsinki-Schlussakte (1975) und der Charta von Paris (1990). Die EU- und Nato-Staaten werden in Zukunft Sicherheit und Frieden nicht mehr gemeinsam mit Russland, sondern in Abgrenzung von Russland organisieren müssen. Die Bedeutung der Nato und der USA ist daher seit Beginn des Krieges im Februar 2022 noch einmal gewachsen – vielen Europäern erscheinen sie als ultimative Lebensversicherung, die sie vor russischen Aggressionen schützen kann. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Debatte um Europäische Souveränität oder strategische Autonomie vom Tisch wäre. Im Gegenteil: Souveränität bedeutet letztlich Handlungsfähigkeit, und der Krieg in Europa erfordert umso dringlicher von den Europäern, auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik handlungsfähiger zu werden.

Während die Debatte um die strategische Autonomie Europas<sup>01</sup> nach 2016 primär von Fragen nach mehr europäischer Eigenständigkeit gegenüber den USA unter einem wenig verlässlichen Präsidenten Donald Trump geprägt war, steht nunmehr die Handlungsfähigkeit der Europäer in einer konfrontativen europäischen Sicherheitsordnung im Vordergrund. Einigkeit besteht darin, dass Europa handlungsfähiger werden muss. In welchem institutionellen Rahmen dies erfolgen wird, bleibt zu entscheiden: Die EU, die Nato oder auch „minilaterale“ Formate zwischen einigen wenigen Ländern haben ihre jeweils eigenen Vor- und Nachteile. Mehr Handlungsfähigkeit und ein souveränes Europa forderte jedenfalls der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz im August 2022 und zielte damit auf eine Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, aber auch auf eine Reduzierung der Abhängigkeit in strategischen Ressourcen sowie eine Stärkung technologischer und wirtschaftlicher Souveränität der EU.

## VON STRATEGISCHER AUTONOMIE ZU EUROPÄISCHER SOUVERÄNITÄT

Verschiedene Begriffe prägen die Debatte: In der EU-Globalstrategie<sup>02</sup> ist die Rede von „strategischer Autonomie“, der französische Präsident Emmanuel Macron spricht von „Europäischer Souveränität“, im Koalitionsvertrag der Bundesregierung von 2021 fordern die Ampel-Parteien „strategische Souveränität“. Anstatt sich auf die Unterschiede in den Definitionen zu konzentrieren, empfiehlt sich der Fokus auf die Gemeinsamkeiten.<sup>03</sup> Alle Definitionen beziehen sich im Kern auf die Idee der Handlungsfähigkeit. Die Europäer sollen in der Lage sein, eigene Ziele zu definieren und diese umzusetzen – allein, wo nötig, und mit Partnern, wo möglich.

Das Ziel eigener Handlungsfähigkeit ist damit einerseits Ausdruck der Sorge und Vorsorge: Wenn Europa einen Platz in der sich ändernden internationalen Ordnung finden und diese Ordnung auch nach seinen Zielen mitgestalten will, muss es mehr aus eigener Kraft bewirken können. Andererseits ist das Ziel der Handlungsfähigkeit auch Ausdruck eines Anspruchs: Die Europäer haben mit der EU eine beeindruckende politische Gemeinschaft geschaffen, sind aber bislang zu selten in der Lage, gemeinsame Interessen in ihrer Nachbarschaft oder gar global gemeinsam durchzusetzen. In einem klassischen militärischen Szenario sind sie auf die konventionellen und nuklearen Fähigkeiten der USA angewiesen. Europäische Handlungsfähigkeit sollte daher nicht nur eine Reaktion auf sich verändernde Verhältnisse sein, seien es wenig verlässliche US-Präsidenten oder ein russischer Angriffskrieg. Die Europäer sollten auch die intrinsische Motivation haben, ihre Errungenschaften zu verteidigen und ihre Umgebung nach eigenen Vorstellungen zu gestalten.

Betrachtet man diese beiden Dimensionen zusammen, dann beschreibt Europäische Souveränität die Fähigkeit der europäischen Staaten, eigene

Prioritäten zu formulieren und diese auch umzusetzen – zusammen mit Partnern oder alleine. Es geht also nicht um europäische Unabhängigkeit oder Autarkie, auch nicht darum, Allianzen oder Partner abzulehnen. Ziel ist nicht die Autonomie *von* jemandem, etwa den USA, sondern die eigene Handlungsfähigkeit *zu* etwas – etwa die Nachbarschaft Europas nach den eigenen Zielen zu formen.

Damit wird auch deutlich, dass Souveränität oder Handlungsfähigkeit alle Politikfelder betrifft. Ziel ist eine Europäische Souveränität in allen Bereichen, von Handel über Energie bis Verteidigung. In einigen sind die Europäer besser aufgestellt als in anderen. Im Bereich wirtschaftlicher Standards hat die Stimme der Europäischen Kommission Gewicht. Im klassischen Verteidigungsbereich hingegen sind die Europäer schlecht positioniert, hier herrschen die größten Abhängigkeiten: außerhalb Europas von den USA; und außerhalb der EU von Großbritannien und der Türkei.

## SONDERBEREICH VERTEIDIGUNG

Wir konzentrieren uns im Folgenden auf die europäische Handlungsfähigkeit im Bereich Verteidigung, dessen Bedeutung der russische Angriffskrieg auf die Ukraine noch einmal hervorgehoben hat. Die Souveränität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bedarf der Handlungsfähigkeit in viererlei Hinsicht: politisch, institutionell, industriell sowie mit Blick auf materielle Fähigkeiten.<sup>04</sup>

**Politische Autonomie** beschreibt die Fähigkeit, eigene Prioritäten zu definieren, entscheidungsfähig zu sein und ein Ambitionsniveau festzulegen. Anders formuliert: Was will Europa

können? Geht es um Krisenmanagement, wie es im „Strategischen Kompass“ der EU verankert ist, oder auch um kollektive Verteidigung wie in der Nato? Damit verbunden ist die Frage des Akteurs: Wer ist dieses Europa, das strategisch souverän sein will: die EU, die Nato, die drei großen Europäer Frankreich, Deutschland und Großbritannien („E3“) – oder ein neues Format, das etwa die mittel- und osteuropäischen Staaten besser einbezieht, deren Gewicht im Rahmen des russischen Kriegs gegen die Ukraine gewachsen ist?

**Institutionelle Autonomie** beschreibt die Fähigkeit, die notwendigen Governance-Strukturen aufzubauen, um die politischen Prioritäten auch umzusetzen. Dies wären zum Beispiel Planungs- und Führungsstrukturen. Die EU baut derzeit ihre Strukturen im Krisenmanagement aus, die Nato ist das weltweit größte stehende Militärbündnis, dessen Bedeutung im aktuellen Krieg noch einmal gewachsen ist. Daher stellt sich die Frage, in welchem Format die Europäer langfristig handeln wollen beziehungsweise in welchem Format sie welche Aufgaben wahrnehmen wollen.

**Industrielle Souveränität** beschreibt die Fähigkeit, in strategischen Industriebereichen unabhängig, kompetitiv und innovativ zu bleiben und die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Praktisch hieße das zum Beispiel, dass die Europäer ihr neues Kampfflugzeugsystem nicht von den USA kaufen, sondern selbst in der Lage sind, die notwendigen Technologien zu entwickeln. Diese Überlegung leitet etwa das Projekt „Future Combat Air System“ an, die nächste Generation von Luftkampfsystemen, das Frankreich und Deutschland 2017 auf den Weg gebracht haben.

Souveränität mit Blick auf **Fähigkeiten** schließlich beschreibt die Notwendigkeit der materiellen Ausstattung: Die Europäer müssen über die notwendigen Ressourcen verfügen, seien es militärische oder zivile Instrumente, um ihre politischen Ziele auch umsetzen zu können. Sie haben sich in EU und Nato (und in ihren nationalen Strategiedokumenten) Ziele gesetzt, jedoch wurden weder die Nato- noch die EU-Planungsziele in den vergangenen Jahren erfüllt. Bislang sind die Europäer im Bereich der kollektiven Verteidigung nicht in der Lage, in einem regionalen militärischen Konflikt ohne die USA zu bestehen. Die bestehenden Lücken zu schließen und die Abhängigkeit von den USA zu reduzieren, wird je nach finanzieller und politischer Unterstützung und je nach Konfliktszenario Jahre oder gar Jahrzehnte dauern.

**01** Vgl. Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hrsg.), Die strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 2/2019, [www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2019S02\\_lpt\\_orz\\_prt.pdf](http://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2019S02_lpt_orz_prt.pdf).

**02** Vgl. Rat der Europäischen Union, Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Brüssel 2016.

**03** Vgl. Daniel Fiott, Strategic Sovereignty: Three Observations About a New and Contested Term, in: ders. (Hrsg.), European Sovereignty. Strategy and Interdependence, EU Institute for Security Studies, Paris 2021, [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP\\_169.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_169.pdf).

**04** Vgl. Pauli Järvenpää/Claudia Major/Sven Sakkov, European Strategic Autonomy. Operationalising a Buzzword, ICDS-Report 2019, [https://icds.ee/wp-content/uploads/2019/10/ICDS\\_Report\\_European\\_Strategic\\_Autonomy\\_Järvenpää\\_Major\\_Sakkov\\_October\\_2019.pdf](https://icds.ee/wp-content/uploads/2019/10/ICDS_Report_European_Strategic_Autonomy_Järvenpää_Major_Sakkov_October_2019.pdf).

In allen vier Bereichen sind die Europäer aktuell weit von eigenständiger Handlungsfähigkeit entfernt. Sie haben jedoch in den zurückliegenden Jahren die Bemühungen in allen Bereichen intensiviert. Der aktuelle Krieg hat diese Bemühungen beschleunigt.

## VERÄNDERTE EUROPÄISCHE SOUVERÄNITÄTSDEBATTE

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat die Debatte um die „strategische Souveränität“ Europas verändert. Drei Entwicklungen sind hervorzuheben: die zumindest temporäre Repositionierung der USA als europäische Macht und das damit verbundene Wiedererstarben der Nato, die asymmetrischen Änderungen in den Verteidigungspolitiken europäischer Staaten sowie die mit diesen beiden Faktoren verbundenen Verschiebungen im EU-Nato-Verhältnis.

### Renaissance der Nato

Die politische Führungsrolle der USA vor und seit Beginn des russischen Kriegs gegen die Ukraine, die systematische Abstimmung Washingtons mit den Verbündeten und die substanziellen militärischen Beiträge der USA für die Ukraine, im Rahmen der Nato und bilateral (etwa in Polen), prägen die Reaktion des Westens. Die US-Rolle ist umso beeindruckender, als viele europäische Verbündete befürchteten, dass sich die USA zunehmend von Europa weg in Richtung Indo-Pazifik abwenden würden. Der kaum koordinierte Abzug aus Afghanistan im Sommer 2021 hatte die Europäer traumatisiert. Er hatte ihnen den Eindruck vermittelt, dass Washington wenig Interesse an einer Abstimmung mit den Europäern habe und deren Interessen kaum beachte. Das Sicherheitsbündnis Aukus, das die USA, Großbritannien und Australien im September 2021 der Öffentlichkeit bekannt machten – und für das Australien seine Zusammenarbeit mit Frankreich aufkündigte –, verstärkte den Eindruck der geringen Rücksichtnahme auf europäische Partner und der unbedingten Hinwendung zum Indo-Pazifik.

Doch seit der Zunahme der Spannungen mit Russland im Herbst 2021 hat sich Washington als zentraler Ansprechpartner positioniert, der in Absprache mit den Europäern und der Ukraine die Verhandlungen mit und die Verteidigung gegen Russland koordiniert. Die Verlegung von zusätzlichen US-Truppen nach Europa und die

umfassende US-Unterstützung für die Ukraine haben diesen Eindruck verstärkt.

Das derzeit starke US-Engagement sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Washington erstens den Fokus seiner Sicherheitspolitik immer noch im Indo-Pazifik und unter dem Leitmotiv der systemischen Konkurrenz mit China sieht. Die nach Ausbruch des Ukraine-Krieges in Teilen veröffentlichte „National Defense Strategy“ mit ihrem klaren Chinafokus unterstreicht das. Auch in der Planung der Streitkräfte zeichnet sich keine strukturelle Veränderung ab. Während der Erarbeitung des Strategischen Konzepts der Nato drängten die USA auf eine kritische Einschätzung Chinas. Hinzu kommt zweitens, dass die Präsidentschaftswahlen in den USA 2024 einen Machtwechsel hin zu einem europaskeptischen Präsidenten nach sich ziehen könnten, der, vergleichbar mit US-Präsident Trump, der transatlantischen Zusammenarbeit und Europas Verteidigung deutlich weniger Interesse entgegenbringen könnte.

Aus der Perspektive der Europäer ist das aktuell starke US-Engagement auch deshalb wichtig, weil Washington die politische, konventionelle und nukleare Stärke der Nato garantiert. Bislang hat Russland von Angriffen und Provokationen auf Nato-Territorium abgesehen. Die Abschreckung, die zu großen Teilen auf US-Beiträgen basiert, funktioniert. Auf dem Gipfel in Madrid im Juni 2022 haben die Nato-Staaten eine grundsätzliche militärische Neuaufstellung auf den Weg gebracht, die langfristig die Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit sichern soll. Zudem haben sie den Beitrittsantrag Finnlands und Schwedens angenommen.<sup>05</sup> Im ebenfalls in Madrid verabschiedeten neuen Strategischen Konzept, einer Art Sicherheitsstrategie der Nato, legen die Alliierten auch ihre Analyse des sicherheitspolitischen Umfeldes vor: Russland etwa wird dabei als „größte und unmittelbarste Bedrohung für Frieden und Stabilität im euroatlantischen Raum“ identifiziert.

### Zeitenwende nicht nur in Deutschland

Deutlich werden die Veränderungen in den Verteidigungspolitiken und -haushalten der europä-

<sup>05</sup> Vgl. Claudia Major/Göran Swistek, Die Nato nach dem Gipfel von Madrid. Norderweiterung, neues Strategisches Konzept und militärische Neuaufstellung, SWP-Aktuell 49/2022, [www.swp-berlin.org/publikation/die-nato-nach-dem-gipfel-von-madrid](http://www.swp-berlin.org/publikation/die-nato-nach-dem-gipfel-von-madrid).

ischen Staaten sichtbar. Doch ein genauerer Vergleich offenbart größere Unterschiede in deren Tiefe und Geschwindigkeit. Grob lassen sich hier drei Gruppen unterscheiden:

Die **erste Gruppe** bilden Staaten, die die Prinzipien ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik revidiert haben. Hierzu gehören insbesondere Finnland und Schweden, die ihre langfristige – im Falle von Schweden sogar jahrhundertlange – Bündnisfreiheit aufgegeben und gemeinsam die Mitgliedschaft in der Nato beantragt haben. Zwar waren beide bereits über die EU-Mitgliedschaft sowie eine Partnerschaft mit der Nato eng an das westliche Bündnis angegliedert, formell haben beide Staaten aber bis zum Frühjahr 2022 auf ihrer Bündnisfreiheit bestanden. Diese gehörte in beiden Staaten nicht nur zum verteidigungspolitischen Selbstverständnis, sondern war auch Teil der nationalen Identität. Angesichts geänderter Bedrohungsperzeptionen änderten in beiden Staaten innerhalb weniger Wochen alle beteiligten Regierungsparteien und große Teile der jeweiligen Opposition ihre Position und stimmten einem Nato-Beitritt zu, einschließlich schwieriger Verhandlungen mit der Türkei. Durch den Beitritt beider Länder würde die Zahl jener Staaten, die sowohl in der Nato als auch in der EU Mitglied sind, von 21 auf 23 steigen, die Nato-Ostgrenze zu Russland um 1300 km wachsen, und die Ostsee würde, mit Ausnahme der russischen Territorien, zu einem Nato-Binnenmeer.

Auch Dänemark hat, wenn auch weniger beachtet, einen Aspekt seiner Verteidigungspolitik geändert. Seit dem ersten (negativen) Referendum zum Vertrag von Maastricht war das verteidigungspolitisch eher transatlantisch orientierte Land per „Opt-out“ den militärischen Aspekten der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik ferngeblieben. Der Aufhebung dieses Opt-outs hat am 3. Juni 2022 nach kurzer Kampagne die Mehrheit der dänischen Bevölkerung in einer Volksabstimmung zugestimmt und damit den Weg für eine dänische Beteiligung etwa an der EU-Zusammenarbeit in der Rüstungspolitik freigemacht.

Nicht zuletzt lässt sich auch die deutsche „Zeitenwende“ als Abkehr von fundamentalen Prinzipien in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik charakterisieren. Hervorzuheben sind nicht nur das Sondervermögen von 100 Milliarden Euro für die Bundeswehr, die Ankündigung, das „Zwei-Prozent-Ziel“ der Nato bereits in den

nächsten Jahren zu erfüllen, oder die lange kontrovers diskutierte Beschaffung des Flugzeugs F-35, um Deutschlands Rolle in der nuklearen Abschreckung zu sichern. Genauso bemerkenswert ist die Abkehr von bisherigen politischen Prinzipien, etwa, keine Waffen in Kriegsgebiete zu liefern oder die Beschaffung bewaffneter Drohnen abzulehnen. In einer Grundsatzrede im September 2022 hat Verteidigungsministerin Christine Lambrecht nun sogar von einer deutschen militärischen Führungsrolle in Kontinentaleuropa gesprochen. Auch die Niederlande haben angekündigt, ihren Verteidigungshaushalt für 2023 auf 2 Prozent des BIP zu erhöhen.

Eine **zweite Gruppe** bilden diejenigen Staaten vor allem Mittel- und Osteuropas, die im Kontext des russischen Angriffskrieges deutliche Erhöhungen ihrer nationalen Verteidigungshaushalte angekündigt und bestehende Trends verstärkt haben. Das beste Beispiel hierfür ist Polen, das 2014 begonnen hat, seinen Verteidigungshaushalt zu erhöhen und das Zwei-Prozent-Ziel der Nato zu erfüllen. Für 2023 will das Land seinen Verteidigungshaushalt von 2,2 (2022) auf 3 Prozent des BIP erhöhen. Estland, Lettland und Litauen haben beschlossen, ihre jeweiligen Verteidigungshaushalte auf mindestens 2,5 Prozent des BIP zu erhöhen. Alle drei Länder gehörten aber auch bislang schon zu den wenigen europäischen Nato-Staaten, die das Zwei-Prozent-Ziel erfüllt haben. Die geplante Aufstockung ist daher eher als Intensivierung und Verstärkung einer bestehenden Verteidigungspolitik denn als Neuausrichtung zu begreifen. In diese Gruppe einzuordnen ist auch das Vereinigte Königreich, das schon seit längerem das Zwei-Prozent-Ziel erfüllt und, zumindest bis zur Umsetzung des deutschen Sondervermögens, den größten Verteidigungshaushalt der europäischen Nato-Staaten aufweist und diesen nun weiter steigern will. Die neue Premierministerin Liz Truss hat im innerparteilichen Wahlkampf um die Führung der konservativen Partei eine massive Aufstockung auf 3 Prozent des BIP unterstützt, allerdings in einer Zeitperspektive bis 2030.<sup>06</sup>

Die **dritte Gruppe** umfasst europäische Staaten, die zwar die Ukraine militärisch unterstüt-

<sup>06</sup> Vgl. Malcolm Chalmers, *From Famine to Feast? The Implications of 3% for the UK Defence Budget*, Royal United Services Institute, London 2022, <https://rusi.org/explore-our-research/publications/occasional-papers/famine-feast-implications-3-uk-defence-budget>.

zen und auch über die EU Waffenlieferungen an das Land mitfinanziert haben, aber bisher keine umfassenden Änderungen ihrer nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik angekündigt haben. Zu diesen zählen die meisten west- und südeuropäischen Länder wie Frankreich, Italien, Portugal, Spanien und Griechenland. Teilweise wurde zu Beginn des Krieges zwar politisch-rhetorisch das Zwei-Prozent-Ziel der Nato bekräftigt, etwa in Italien, bislang aber keine Anstrengung unternommen, es auch tatsächlich zu erfüllen. Belgien etwa hat angekündigt, den Rückgang seines Verteidigungshaushalts zu stoppen und sich bis 2030 in Richtung eines Budgets von 1,5 Prozent des BIP zu bewegen, läge damit aber weit hinter den Nato-Zielen und den Ankündigungen der nordischen sowie der mittel- und osteuropäischen Staaten. Auch die anderen bündnisfreien Staaten in der EU – Irland, Malta, Österreich und Zypern – haben ihr Verhältnis zur Nato nicht neu aufgesetzt. Irland und Österreich haben sogar von einer „konstruktiven Enthaltung“ Gebrauch gemacht, um sich an der Finanzierung von Waffen für die Ukraine seitens der EU nicht beteiligen zu müssen.

In der Gesamtschau ergibt sich ein klares Muster bezüglich der nationalen Verteidigungspolitiken. Die größten Veränderungen gab es bei den nordischen Staaten sowie Deutschland, bei denen der Ukraine-Krieg zentrale Annahmen der Außen- und Sicherheitspolitik in Frage gestellt hat. Mit der bemerkenswerten Ausnahme von Ungarn haben die meisten mittel- und osteuropäischen Staaten ihre Verteidigungshaushalte deutlich erhöht. Die geografisch von der Kriegsregion weiter entfernten Länder West- und Südeuropas haben zwar – und auch das nur teilweise – ihre Ziele zur Erhöhung der Verteidigungshaushalte bekräftigt, dies aber bisher nicht umgesetzt. Sollte sich diese Zweiteilung fortsetzen, dürfte dies zu einer spürbaren Schieflage in den Verteidigungsausgaben führen – und zu möglichen Spannungen mit Blick auf die Prioritäten in EU und Nato.

### Spezifische Rolle der EU

Angesichts des Wiedererstarkens der Nato und der – zumindest derzeitigen – Bestätigung der USA als „europäische Macht“ stellt sich die Frage, welche Rolle die EU in der europäischen Verteidigungspolitik übernehmen kann und sollte. Denn in jeder Debatte über Europäische Souveränität schwingt die Frage mit, ob diese Souveränität im Rahmen der EU, einem europäischen

Pfeiler in der Nato oder auf andere Weise ausgeübt werden soll. Diese Frage ist seit dem Brexit noch einmal dringlicher geworden.

Denn erstens ist angesichts der realen Bedrohung durch Russland deutlich geworden, dass die EU keine zentrale Rolle für die territoriale Verteidigung ihrer Mitglieder spielt. Rechtlich gesehen enthält der EU-Vertrag mit Artikel 42 Absatz 7 EUV zwar eine Beistandsklausel, mit der sich die EU-Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Hilfe und Unterstützung im Falle eines bewaffneten Angriffs verpflichten. Doch diese Beistandsklausel ist nie operationalisiert worden, und bereits der EU-Vertrag selbst macht deutlich, dass die Mitgliedstaaten der Nato ihre Verteidigung in der Allianz organisieren. Artikel 42 Absatz 7 EUV ist bislang auch nur einmal genutzt worden, nämlich von Frankreich 2015 in Reaktion auf die Terroranschläge von Paris und mit der Bitte um Unterstützung im Kampf gegen islamistische Terrorgruppen im Irak und in Syrien.<sup>07</sup> Doch auch hier wurde die Unterstützung, etwa von Deutschland und Großbritannien, bilateral und nicht über die EU organisiert. Weder organisatorisch noch von den kollektiven Fähigkeiten her ist die EU auf die kollektive Verteidigung ausgerichtet. Die meisten ihrer Mitglieder, gerade in Mittel- und Osteuropa, lehnen eine stärkere Rolle der EU in der Verteidigungspolitik ab, unter anderem mit der Begründung, dies könne zu Doppelstrukturen mit der Nato und einem Herausdrängen der USA aus Europa führen. Trotz der EU-Beistandsklausel haben sich Finnland und Schweden daher bewusst für einen Beitrittsantrag zur Nato entschieden.

Relevanter bleibt die EU zweitens im Bereich des militärischen und insbesondere des zivilen Krisenmanagements. Seit 2003 hat die Union im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) 37 Missionen und Operationen durchgeführt (derzeit sind elf zivile und sieben militärische Operationen aktiv). In dem im März 2022 bereits unter dem Eindruck des Angriffs auf die Ukraine überarbeiteten „Strategischen Kompass“ der EU<sup>08</sup> hat sich

<sup>07</sup> Vgl. Bob Deen/Dick Zandee/Adája Stoetman, *Uncharted and Uncomfortable in European Defence. The EU's Mutual Assistance Clause of Article 42 (7)*, Clingendael Netherlands Institute of International Relations, Amsterdam 2022, [www.clingendael.org/sites/default/files/2022-01/uncharted-and-uncomfortable.pdf](http://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-01/uncharted-and-uncomfortable.pdf).

<sup>08</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, *A Strategic Compass for Security and Defence*, Brüssel 2022, [www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](http://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf).

die Union zu schnellerer Einsatzfähigkeit für das Krisenmanagement und einem Aufbau stärkerer Kommandostrukturen verpflichtet, einschließlich der Schaffung einer etwa 5000 Einsatzkräfte umfassenden schnellen Eingriffstruppe. Negatives Beispielszenario für die Etablierung dieser Eingriffstruppe war die Evakuierung der Truppen und Teile der Zivilbevölkerung aus Afghanistan im Sommer 2021, bei der die Europäer vollkommen abhängig vom Schutz des Kabuler Flughafens durch die USA waren. Allerdings bleibt auch nach 20 Jahren GSVP-Operationen zu konstatieren, dass der Großteil der Operationen und Missionen kleiner und oft symbolischer Natur war und die EU auch in den bisherigen Schwerpunktregionen der GSVP, dem westlichen Balkan und Zentralafrika, damit nicht zu einem zentralen Akteur geworden ist. Hinzu kommt, dass militärische wie zivile GSVP-Operationen auf die Einsatzkräfte der Mitgliedstaaten angewiesen sind. Trotz der Zuwächse in den nationalen Verteidigungshaushalten steigen aber gleichzeitig die Anforderungen für die kollektive Verteidigung und/oder die für Nato-Planungen eingesetzten Kräfte, sodass größere militärische EU-Operationen noch unwahrscheinlicher geworden sind. Ihre Stärken ausspielen wird die EU in Zukunft daher eher bei zivilem Krisenmanagement sowie in der Kombination mit militärischen Ausbildungsmissionen.

Am ehesten könnte die EU in mittelfristiger Perspektive eine wichtige Rolle bei der Koordination des Aufwuchses der nationalen Verteidigungshaushalte spielen beziehungsweise bei der Stimulation von Innovation und industrieller Kooperation, bei gemeinsamen Beschaffungsvorhaben oder der Integration nationaler militärischer Fähigkeiten, die dann sowohl der Nato als auch potenziell der EU oder anderen Krisenmanagementoperationen zur Verfügung stehen könnten. In diesem Bereich könnte die EU, im Kern weiter eine Wirtschaftsgemeinschaft, den größten Mehrwert schaffen. In diesem Sinne hat sie in den vergangenen Jahren institutionelle und finanzielle Voraussetzungen geschaffen, um die militärische Integration zu unterstützen, etwa mit dem EU-Verteidigungsfonds, der sogenannten ständigen strukturierten Zusammenarbeit, der koordinierten Verteidigungsplanung (CARD) und dem Aufbau der „Generaldirektion Verteidigungsindustrie und Weltraum“. Die EU-Kommission hat zudem weitere Maßnahmen vorgeschlagen, um die Rüstungskoope-ration zwischen den EU-Mit-

gliedstaaten zu unterstützen, etwa indem Gruppen von mindestens drei Mitgliedstaaten finanzielle Zuschüsse für gemeinsame Forschungs-, Entwicklungs- und/oder Beschaffungsvorhaben erhalten können. Von einem gemeinsamen europäischen Rüstungsmarkt ist die EU trotz dieser Schritte aber noch weit entfernt.

Insgesamt bleibt die Verteidigungspolitik damit auch und gerade im Schatten des russischen Angriffskriegs die Achillesferse der strategischen Souveränität der EU. Obwohl die Union mit den schnell verabschiedeten und intern koordinierten Sanktionspaketen, mit der Koordinierung und Regulierung des europäischen Energiemarktes und der Wahrung des europäischen Zusammenhalts ein wichtiger Sicherheitsakteur geworden ist, bleibt sie in der Verteidigungspolitik ein Nebenakteur.

### AUSBLICK: EUROPÄISCHE HANDLUNGSFÄHIGKEIT VERSUS INSTITUTIONELLE KONKURRENZ

Das Streben nach europäischer strategischer Souveränität ist kein Selbstzweck, sondern Mittel zum Schutz und zur Durchsetzung gemeinsamer europäischer Interessen. Der Aufbau dafür notwendiger Handlungsfähigkeit scheint in einer globalen Weltordnung, die zunehmend wieder von Großmachtkonflikten geprägt ist, umso wichtiger. Einzeln drohen die europäischen Staaten in diesen Großmächtekonflikten zum Spielball statt zum Mitspieler zu werden. Der russische Angriffskrieg ist Ausdruck einer Abkehr von einem regelbasierten multilateralen System. Russland ist überzeugt, mit militärischer Gewalt – verbunden mit energiepolitischen und nuklearen Druckmitteln gegen die Europäer – sein Nachbarland überfallen und sich unterordnen zu können. In dieser nunmehr konfrontativen europäischen Sicherheitsordnung ist eine kluge Refokussierung auf europäische strategische Souveränität notwendiger denn je. Der Krieg ist noch nicht beendet, und Europa muss sich schon jetzt auf einen dauerhaften Konflikt mit Russland (und China) einstellen, der unterhalb der Schwelle eines Krieges, aber in allen Bereichen ausgetragen werden wird: von Cyberangriffen, Energieerpressung bis hin zu staatlich orchestrierten Desinformationskampagnen.

Die Entwicklungen seit der „Zeitenwende“ haben gezeigt, wie unterschiedlich der russische Angriffskrieg und auch die damit einhergehende Bedrohung auf verschiedene Aspekte der strate-

gischen Souveränität gewirkt haben. Die hier vor allem thematisierte Verteidigungspolitik stellt dabei weiterhin einen Sonderbereich dar: Auf der einen Seite ist zu beobachten, dass viele europäische Staaten ihre Verteidigungshaushalte zum Teil deutlich erhöht und den seit 2014 begonnenen Trend weg vom Krisenmanagement zurück zur kollektiven Verteidigung verstärkt haben. So betonte zum Beispiel Bundeskanzler Olaf Scholz auf der Bundeswehrtagung im September 2022, dass der Kernauftrag der Bundeswehr die Landes- und Bündnisverteidigung sei und alle anderen Aufgaben sich diesem Auftrag unterzuordnen hätten. Doch die Veränderungen sind sehr asymmetrisch verteilt, mit den größten Aufwüchsen in Nord-, Ost- und Mitteleuropa (einschließlich Deutschland) und sehr viel weniger Anpassungen in West- und Südeuropa. Gleichzeitig hat der bisherige Kriegsverlauf gezeigt, wie essenziell der militärische Beitrag und die politische Führung der USA für die europäische Sicherheit sind. Die Rolle der Nato als zentrales Verteidigungsformat hat der Krieg bestätigt. Auch die Bedeutung von Großbritannien für die europäische Sicherheit und seine Rolle als Partner der nordischen sowie der mittel- und osteuropäischen Staaten ist noch einmal unterstrichen worden.<sup>09</sup> Demgegenüber hat die EU sich in der Krise mit schnellen Entscheidungen zu Sanktionen, zur EU-Mitgliedschaft für die Ukraine und der Aufrechterhaltung des europäischen Zusammenhalts bewährt, im engeren Verteidigungsbereich aber bestenfalls eine unterstützende Rolle gespielt. Europäische Souveränität im Verteidigungsbereich wird mittelfristig daher nur im euroatlantischen Kontext zu realisieren sein, in enger Abstimmung mit – und nicht in Abgrenzung zu – den USA.

Doch das Weiterbestehen dieser Abhängigkeit von den USA unterstreicht zugleich die Herausforderungen, die mit der Herausbildung einer strategischen Souveränität im Verteidigungsbereich verbunden sind. Die vier Jahre der Trump-Präsidentschaft sollten eine Warnung für die Europäer sein, dass ein dauerhaftes verteidigungspolitisches Engagement der USA weder garantiert ist noch ohne eigene Kosten daherkommt. Die weiter zunehmende innenpolitische Polarisierung in den

USA setzen ebenso Fragezeichen hinter das US-Engagement wie die nach wie vor deutliche Priorisierung des geostrategischen Wettbewerbs mit China, der die Aufmerksamkeit Washingtons jederzeit in Richtung Indo-Pazifik verschieben könnte. Trotz oder gerade wegen dieser verteidigungspolitischen Abhängigkeit von den USA sollten die Europäer mehr Anstrengungen unternehmen, die eigene militärische Handlungsfähigkeit zu stärken.

Dabei sollte jegliches Gegeneinanderauspielen von EU und Nato vermieden und vielmehr auf die Stärken des jeweiligen verteidigungspolitischen Rahmens gesetzt werden. Die EU, die ein zentrales Forum für strategische Souveränität in nicht-militärischen Bereichen ist, sollte hier eine primär unterstützende Rolle einnehmen, mit Anreizen für mehr Koordinierung bei den Verteidigungsausgaben, gemeinsamen Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben und finanziellen Anreizen für Innovation und Konsolidierung des rüstungsindustriellen Marktes. Darüber hinaus kann sie mit ihrer Erweiterungspolitik für die Ukraine und die Staaten des westlichen Balkans, ihrer Nachbarschaftspolitik und den Stabilisierungseinsätzen in Afrika ein Stabilitätsanker auch dort sein, wo Russland sein Störpotenzial zunehmend auszuspielen versucht. Auf absehbare Zeit bleibt die Nato der Rahmen, in dem Abschreckung und Verteidigung, konventionell und nuklear, transatlantisch organisiert werden. Aber weder die EU noch die Nato verfügen über eigene Streitkräfte. Es sind die jeweiligen Mitgliedstaaten, die Truppen und Ausrüstung zur Verfügung stellen. Das bedeutet auch, dass eine Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit zuallererst eine nationale Aufgabe ist: Zeitenwende beginnt zu Hause. Von besser ausgerüsteten und einsatzfähigen Streitkräften würden EU und Nato gleichermaßen profitieren. Es ist also an den Staaten, die Stärken der Organisationen zu nutzen anstatt institutionelle Grabenkämpfe zu führen.

#### CLAUDIA MAJOR

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und Leiterin der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.  
claudia.major@swp-berlin.org

#### NICOLAI VON ONDARZA

ist promovierter Politikwissenschaftler und Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.  
nicolai.vonondarza@swp-berlin.org

<sup>09</sup> Vgl. Julina Mintel/Nicolai von Ondarza, Die Bilateralisierung der britischen Außenpolitik. Stand und Folgen für Deutschland und die EU nach einem Jahr Brexit, SWP-Aktuell 22/2022, [www.swp-berlin.org/en/publication/die-bilateralisierung-der-britischen-aussenpolitik](http://www.swp-berlin.org/en/publication/die-bilateralisierung-der-britischen-aussenpolitik).

# Der APuZ-Podcast

Monatlich eine neue Folge  
zu einem spannenden Thema



Im Podcast „Aus Politik und Zeitgeschichte“ nehmen wir Sie mit zu unseren Expertinnen und Experten. Wir sind uns sicher, dass Sie und wir nach einer halben Stunde schlauer sind als vorher.

Neue Folgen gibt es einmal im Monat auf [bpb.de/apuz-podcast](https://bpb.de/apuz-podcast) und überall, wo Sie Podcasts hören.

Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 7. Oktober 2022

#### REDAKTION

Anne-Sophie Friedel  
Jacob Hirsch (Volontär)  
Sascha Kneip (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
www.bpb.de/apuz-podcast  
twitter.com/APuZ\_bpb

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,  
Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
Fazit Communication GmbH  
c/o Cover Service GmbH & Co. KG  
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ  
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.

APuZ  
Nächste Ausgabe  
43–45/2022, 24. Oktober 2022  
**CHINAS NEUE  
SEIDEN-  
STRÄßEN**



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)