

Ab sofort erscheint in jeder Ausgabe von International eine Kolumne des 2021 neu gegründeten Wiener Forums für Demokratie und Menschenrechte. Den Anfang macht Vorstandsvorsitzender Hannes Tretter, der aktuell ein Forschungsprojekt zum Thema „Festung Europa“ leitet. Das Wiener Forum für Demokratie und Menschenrechte ist ein gemeinnütziger Verein, der in Forschung, Politik, Rechtsdurchsetzung, Bildung und Lehre auf dem Gebiet der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit tätig ist. Der Vorstand wird von einem Beirat unterstützt, der aus unterschiedlichen akademischen Disziplinen und Fachrichtungen zusammengesetzt ist. Kooperationspartner*innen und Fördergeber*innen sind nationale, europäische und internationale Institutionen.



Eine Alternative zur „Festung Europa“?

Von **Hannes Tretter**

Beinahe täglich wird über das Schicksal von Flüchtlingen berichtet, die – meist Schleppern ausgesetzt – von Nordafrika aus, eine gefährvolle Überquerung des Mittelmeers in überfüllten Schlauchbooten Richtung Italien und Spanien auf sich nehmen und dafür oft mit ihrem Leben bezahlen. Diejenigen, die sich die Überfahrt nicht leisten können, sind entweder an den Küsten Nordafrikas auf sich allein gestellt oder werden in Lagern unter unmenschlichen Bedingungen festgehalten, ausgebeutet, misshandelt, vor allem Frauen sexuell missbraucht. NGOs, die mit eigenen Schiffen die Rettung der Flüchtlinge auf ihre Fahnen geschrieben haben, werden behindert und bei Anlandung beschlagnahmt. Flüchtlingsboote werden von zur Sicherung der Grenzen Europas eingesetzten Polizei- und Kriegsschiffen zurückgedrängt.

Dem gegenwärtigen EU-Grenzregime im Mittelmeerraum, das durch die EU-Grenzschutzagentur Frontex und EU-Staaten umgesetzt wird, wird daher zurecht die Bezeichnung „Festung Europa“ zugeschrieben. Mit dessen Ex-Territorialisierung der Maßnahmen entstanden gewisse Grauzonen des Rechts, in denen es an einer eindeutigen Zuordnung der rechtlichen Verantwortlichkeiten für den polizeilich-militärischen Einsatz im Mittelmeerraum mangelt, und Flüchtlinge daher nicht oder nur mangelhaft vor Menschenrechtsverletzungen geschützt werden. Verlässliche Berichte lassen auch erkennen, dass die gewählte Methode, illegale Grenzüberschreitungen und damit verbundene Bedrohungen der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung zu verringern, nicht den gewünschten Erfolg hat, was die Frage nach der Mittel-Zweck-



Relation dieses Grenzregimes und alternativen, effektiveren Lösungsmodellen aufwirft.

Laut den von Frontex veröffentlichten Zahlen steigt dessen Budget seit 2015 jährlich. Von 142 Millionen Euro im Jahr 2015 stieg es bis auf 460 Millionen Euro im Jahr 2020. Für den Zeitraum 2021-2027 sollen sich die Haushaltsmittel für „Migration und Grenzmanagement“ auf € 22,7 Mrd. und für „Sicherheit und Verteidigung“ auf € 13,2 Mrd. belaufen. Das Budget von Frontex soll dabei auf € 11 Mrd. aufgestockt werden, hauptsächlich zur Aufstellung einer ständigen Reserve von 10.000 Grenzschutzbeamten aus den Mitgliedstaaten, zur Anschaffung neuer Ausrüstung und Aufstockung des Personals in den nächsten Jahren auf 3.000. Weiters werden die Kosten für die flächendeckenden Satelliten- und Drohnen-Überwachungs- und Suchsysteme der EU – so vor allem EUROSUR, EES (Entry-Exit-System) und RTP (Registered Traveller Programme) – auf rund € 2 Mrd. geschätzt.


Die von Frontex erstellten Statistiken geben Aufschluss zu Anzahl und Herkunft der Flüchtlinge und zur Frage, welche Routen nach Europa vermehrt eingeschlagen werden. Nach einer sozio-ökonomischen Schätzung von Ebrahim Afsah (Universität Wien und Universität Kopenhagen) kann angenommen werden, dass in den nächsten 10-20 Jahren bis zu 20 Millionen Menschen aus dem Norden Afrikas nach Europa kommen wollen. Ein Großteil der über das Mittelmeer flüchtenden oder migrierenden Menschen kommt aus dem Nahen und Mittleren Osten sowie aus Nordafrika und der Sahelzone. Die hohe Mobilitätsrate unter Afrikaner*innen hat ihren Heimatländern aber auch einen Zufluss an Finanzkapital gebracht, da Geldüberweisungen einen nicht unwesentlichen Beitrag zum Wirtschaftsaufkommen ihrer Herkunftsländer beitragen. Dennoch hat sich die politische, soziale und wirtschaftliche Lage der Bevölkerung in den meisten afrikanischen Staaten bisher nicht wesentlich geändert. Flucht und Migration erscheint vielen als letzte Möglichkeit, Armut und Verfolgung zu entkommen.

Als möglicher alternativer Zugang zur Lösung des Problems wurde bereits von zahlreichen Expert*innen vorgeschlagen, den Fokus nicht auf das in die afrikanischen Staaten eingebrachte Finanzkapital, sondern auf das vorhandene Humankapital zu legen. Diesbezügliche Impulse gibt beispielsweise das Programm „Migration for Development in Africa“ (MIDA), das sich mit der Frage beschäftigt, wie sich im Zuge von Migration der Transfer von Geld, Wissen, Fähigkeiten und Ideen positiv oder negativ auf die afrikanischen Herkunftsländer auswirkt. Das Ziel diesbezüglicher Forschung sollte nicht eine Abschottung Europas und das Verhindern jeglicher Migration sein, sondern das Erkennen und Erforschen von Potentialen, die zu einem fruchtbaren Austausch von Ressourcen und Arbeitskräften zwischen EU- und anderen Staaten führen können.

Unter Einbeziehung entsprechender ökonomischer und fiskalischer Expertise und Umschichtung von für die Grenzsicherung zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln könnten Alternativen zur Flucht und Migration nach Europa entwickelt werden, die den betroffenen Menschen in den an das Mittelmeer grenzenden Staaten existentielle Zukunftsperspektiven bieten. Etwa, dass Flüchtlinge und Migrant*innen an den Land- und Seegrenzen nicht bloß abgefangen und zurückgeschoben ihrem Schicksal überlassen oder in Lagern festgehalten werden, sondern ein ganz anderes

„Auffangen“ mit sozialer Sicherheit, Abwicklung flüchtlingsrechtlicher Verfahren sowie Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort erfolgt. Von der EU mitfinanzierte wirtschaftliche Kooperativen in den Bereichen Landwirtschaft sowie Solar- und Windenergie wären auch für die aufnehmenden Staaten und die jeweilige Bevölkerung vor Ort mit ökonomischen Vorteilen verbunden. Damit wäre aus Sicht dieser Staaten, der EU und der betroffenen Menschen eine „Win-Win-Win-Situation“ geschaffen, bei der geltende flüchtlingsrechtliche und menschenrechtliche Standards eingehalten werden könnten.

Was die Abwicklung flüchtlingsrechtlicher Verfahren anbelangt, so könnte die sogenannte „Massenzustrom-Richtlinie“ (2001/55/EG) zur Anwendung kommen. Diese ist für Situationen gedacht, in denen eine hohe Anzahl an Menschen aus einem Gebiet flüchtet, vertrieben oder evakuiert wird, in dem „ein bewaffneter Konflikt oder dauernde Gewalt herrscht“ oder die die Betroffenen „ernsthaft von systematischen oder weit verbreiteten Menschenrechtsverletzungen bedroht waren oder Opfer solcher geworden sind“, und deshalb nicht sicher und dauerhaft zurückkehren können. Sie werden nicht als „Flüchtlinge“, sondern als „Vertriebene“ bezeichnet und brauchen ihre Herkunft vorerst nur glaubhaft machen. Das Instrument gewährt für maximal drei Jahre eine sofortige, aber eben vorübergehende kollektive Aufnahme insbesondere dann, wenn die Gefahr besteht, „dass das Asylsystem diesen Zustrom nicht ohne Beeinträchtigung seiner Funktionsweise und ohne Nachteile für die um Schutz nachsuchende Personen aufzufangen kann“. Erforderlich wäre ein Beschluss des EU-Rates mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der EU-Kommission. Jeder EU-Staat kann den Antrag stellen, dass die Kommission dem Rat einen solchen Vorschlag unterbreitet.

Zwar ist es nach dieser Richtlinie nicht möglich, Flüchtlinge außerhalb der Außengrenzen der EU aufzunehmen. Aber Art 5 Abs 4 lit b der Richtlinie sieht vor, dass – bevor der Rat das Vorliegen eines Massenzustroms von Vertriebenen durch Beschluss feststellt – die „Zweckmäßigkeit der Einleitung des vorübergehenden Schutzes unter Berücksichtigung der Möglichkeiten zur Gewährung von Soforthilfe und für vor Ort zu treffende Maßnahmen oder der Unzulänglichkeit solcher Maßnahmen“ zu prüfen und zu bewerten ist. Insoweit wäre es naheliegend, die Richtlinie dahingehend zu ergänzen, dass Flüchtlinge auch außerhalb der EU in Ausbildungs- und Wirtschaftskooperativen aufgenommen werden können. Dann könnten in diesen auch Behörden eingerichtet werden, die über Anträge entscheiden, ob die Voraussetzungen für die Erteilung von Asyl im Aufenthaltsstaat vorliegen oder in einem EU-Mitgliedsstaat gewährt wird. Ebenso könnten im Aufnahmestaat Anträge auf Visaerteilung und Arbeitsgenehmigungen in EU-Staaten behandelt werden. 

Hannes Tretter ist ao. Univ.Prof. für Grund- und Menschenrechte (i.R.) an der Universität Wien und Vorstandsvorsitzender des Wiener Forums für Demokratie und Menschenrechte (www.humanrights.at), das diesen Fragen derzeit in einem Forschungsprojekt nachgeht und 2022 entsprechende Vorschläge veröffentlichten wird.

E-Mail: hannes.tretter@humanrights.at