

**Petra Bendel**

- **Es gilt das gesprochene Wort. Nur zum internen Gebrauch -**

## **Europäische Migrationspolitik – eine Grauzone der Demokratie?**

Sehr geehrter Herr Bischof,  
sehr geehrte Frau Professor Krüger-Potratz,  
sehr geehrte Frau Dr. Schneider,  
liebe Organisatorinnen und Organisatoren,  
verehrte Damen und Herren,

es ist mir eine Freude und eine Ehre, den Einführungsvortrag für diese spannende Tagung zu halten. Herzlichen Dank für Ihre Einladung!

Meine Damen und Herren, das heutige Thema ist hochaktuell, denn wir stehen unmittelbar vor einer neuen Etappe der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik. Voraussichtlich im April werden die europäischen Gesetzgeber – das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union - das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem verabschieden.

In den vergangenen fünf Jahren hatte die Europäische Union damit die m.E. historische Chance ergriffen, die Konsequenzen aus den vielfach kritisierten Fehlern des bislang geltenden Asylsystems zu ziehen und nunmehr ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem aufzubauen, das den selbst gesteckten Zielen des aktuell geltenden Lissabon-Vertrags entspricht.

Dieser legt in Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 (ex-63) fest, dass...

„(d)ie Union (...) eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz (entwickelt, pb), mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll.

Inhaltlich sollte das neue System den Spagat der Europäischen Union beenden, der seit Beginn der EU-Migrationspolitik vor 15 Jahren zu beobachten war und aus meiner Sicht immer weiter auseinanderdriftete: Ein Spagat nämlich zwischen dem Anspruch, einerseits Flüchtlingen den notwendigen Schutz auch zu gewähren und dem Wunsch der Mitgliedstaaten, andererseits nicht alle Flüchtlinge aufzunehmen, die zu uns kommen. Zwischen diesen beiden Zielen – „Schutzbedürfnis“ und Staats“bedürfnis“ - entsteht selbstverständlich ein Konflikt, der entweder zu der einen oder zu der anderen Seite ausschlagen kann. Und es ist kein Geheimnis und muss in diesem Rahmen wohl nicht betont werden, dass die Asyl- und Flüchtlingspolitik in der Vergangenheit schließlich eher einer Festung denn einer Fluchtburg ähnelte.

Einer der wichtigsten Kritikpunkte am bisherigen System ist die Tatsache, dass es, wie der UNHCR es einmal formuliert hat, noch immer eine „Schutzlotterie“ darstellt. Eine wirkliche Harmonisierung blieb aus, und so macht es noch immer einen sehr großen Unterschied, ob ich in der Europäischen Union in Griechenland, Ungarn, Italien oder Malta anlande oder ob ich nach Finnland oder Schweden gelange. So dokumentierte der UNHCR für 2008, dass die ungleichmäßige Anwendung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten zu ganz unterschiedlicher Asylgewährung geführt hat: von allen afghanischen Asylsuchenden, die im Jahr 2008 in der EU Asylgesuche gestellt haben, erhielten in Italien 67% Asyl, in Österreich 80%, in Finnland 95% und in Griechenland 0%. Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem soll mit dieser Schutzlotterie nun durch eine stärkere Harmonisierung Schluss machen.

Mein Vortrag gliedert sich in drei Teile:

- Erstens werde auch ich noch einmal die von Bischof Trelle aufgespannten menschenrechtlichen Maßstäbe benennen, an denen das System künftig gemessen werden kann, und prüfen, ob denn das neue System Weichen stellt, um der vielfach geäußerten Kritik nunmehr Rechnung zu tragen. Dabei möchte ich die These wagen, dass innerhalb der Recasts der kurz vor Verabschiedung stehenden Richtlinien zwar einige positive Reformen gegriffen haben, dass aber weiter reichende Reformen im

Verhandlungsmarathon in Brüssel stecken geblieben sind. Ich will auch nicht verhehlen, dass die Verhandlungen seit Januar blockiert sind.

- Inwiefern dies mit der Art und Weise des Verhandeln zu tun hat, und wo die neuralgischen Punkte des politischen Prozesses in Brüssel liegen, steht im zweiten Teil meines Beitrags im Fokus.
- Abschließend frage ich in einem knappen Ausblick, welche Stellschrauben sich drehen ließen, um aus der Sicht der hier anwesenden Stakeholders die nun ausstehenden Schritte kritisch zu begleiten.

## **1. Inhaltliche Ausrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems**

### **1.1 *Non refoulement*, Verbot willkürlicher Inhaftnahme, Folterverbot**

Die Europäische Union versteht sich als Wertegemeinschaft. Ihre Mitgliedstaaten sind allesamt Unterzeichner der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Genfer Flüchtlingskonvention, die speziell die Rechte der Flüchtlinge regelt. Dieser Rahmen hält die Regeln bereit, die alle Mitgliedstaaten binden.

Die menschen- und flüchtlingsrechtlichen Prinzipien, die der Neuauflage des GEAS zugrunde liegen, sind

- das Gebot des *non-refoulement*,
- das Verbot willkürlicher Inhaftnahme und
- die allgemeine Festlegung, dass Personen mit begründeter Furcht vor Folter und ähnlicher Misshandlung im Staat, in den sie abgeschoben werden sollen, Anspruch auf eine wirksame Beschwerde besitzen, welchen man ihnen nicht dadurch nehmen darf, dass ihnen der Zugang zum Asylverfahren verweigert wird.“ (Art. 3 ECHR, Art. 5 ECHR und Art. 13 ECHR, amnesty et al. 2009: 8).

Ich möchte anhand einiger Beispiele illustrieren, wo bislang Schwierigkeiten bei der Umsetzung lagen.

### **1.2 Schwierigkeiten bei der Umsetzung der menschen- und flüchtlingsrechtlichen Prinzipien**

In der Vergangenheit haben *Advocacy*-Organisationen, das Europäische Parlament selbst und die Europäische Kommission sowie UNHCR und Europarat wiederholt festgestellt, dass das bis dato bestehende Europäische Asylsystem diesen menschenrechtlichen Anforderungen in vielerlei Hinsicht nicht gerecht geworden ist. Gerade auch die Justiz hat über den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bei mehreren Urteilen gegenüber Griechenland, Belgien und Italien gezeigt, dass sie in Straßburg hier einigen Aufholbedarf sieht. Um die Kritik zusammenzufassen:

- **Das Prinzip des *non-refoulement*** wird unterlaufen durch Visalisten, die auch Kriegs- und Bürgerkriegsgebiete umfassen und die nicht regelmäßig überprüft werden. Es wird unterhöhlt durch das „*outsourcing*“ von Kontrollen an Drittstaaten und Privatunternehmen. Am Bekanntesten sind schließlich das Abfangen oder “Umdrehen” von Einwandererbooten auf See bzw. das Ausschiffen auf Territorium von Drittstaaten durch die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX sowie die Rücküberweisungen in Mitgliedstaaten durch das Dublin-System, in denen den Flüchtlingen oft kein oder unzureichender Zugang zum Asylsystem gewährt wird.
- **Das Verbot willkürlicher Inhaftnahme** wird auf vielfache Weise in den Mitgliedstaaten unterminiert, und zwar einerseits bei der Aufnahme von Flüchtlingen und andererseits bei der Rückführung, für die sogar eine Inhaftnahme für einen Zeitraum von bis zu 18 Monaten erlaubt ist.

Auch das Dublin-System bricht dann mit dem Prinzip des *non-refoulement*, wenn Asylbewerber in solche Mitgliedstaaten zurückgewiesen werden, in denen ihnen Inhaftnahme unter menschenunwürdigen Bedingungen droht. Besonders kritisiert (z.B. Amnesty International 2012) wird in diesem Zusammenhang Griechenland, dessen Asylverfahren, um das Mindeste zu sagen, unzureichend und dessen Aufnahmezentren inakzeptabel sind.

- Das Prinzip der Verweigerung des Zugangs zum Asylsystem: Mehrere Mitgliedstaaten, darunter seit Anfang 2011 auch Deutschland auf Geheiß des Bundesverfassungsgerichts, sind schon seit längerem dazu übergegangen, von Überstellungen nach Griechenland abzusehen (vgl. Mink 2012). „Auch in Italien,“ so Pro Asyl u.a. (2013: 3f.) „werden Flüchtlinge in ihrem Recht auf

menschenwürdige Aufnahmebedingungen verletzt. Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge sind überwiegend sich selbst überlassen und der Obdachlosigkeit preisgegeben. In Ländern wie Malta, Zypern und auch Ungarn hingegen ist die Inhaftierung von Asylsuchenden an der Tagesordnung. Diese Missstände werden durch das bestehende Dubliner System zementiert und sogar verstärkt.“

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sah Dublin-II sogar als Verstoß gegen die Menschenrechtskonvention an, und entschied, dass die Mitgliedstaaten und ihre Gerichte Asylbewerber nicht an einen nach Dublin-II zuständigen Mitgliedstaat überstellen müssen, wenn sie befürchten, dass er oder sie dort unmenschlich oder erniedrigend behandelt werden könnte (vgl. Philipp 2012).

### **1.3 Status quo: Neuauflage des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: *lessons learned?***

Was beinhaltet nun das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem? Welche Lehren hat es aus diesen Schwachstellen gezogen? Nun, es nimmt im Wesentlichen umfangreiche Revisionen an vier Kernelementen der Asylgesetzgebung vor:

- der Definition des Flüchtlingsstatus‘ (Qualifikationsrichtlinie),
- den Asylverfahren (Verfahrensrichtlinie),
- der Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern (Aufnahmerichtlinie) und
- der Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren zwischen den Mitgliedstaaten („Dublin III“).

Zusätzlich wurden Reformen des Außengrenzschatzes verhandelt und z.T. bereits verabschiedet:

- die so genannte FRONTEX-Verordnung, welche die Grenzschutzagentur reformiert und
- die EURODAC-Verordnung – ein System, mittels dessen die Mitgliedstaaten die Fingerabdrücke von Asylbewerbern vergleichen können.

Bei der Neuauflage des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sind m.E. durchaus einige Fortschritte erzielt worden, wenngleich die ursprünglichen Vorschläge der Europäischen Kommission auch erheblich verwässert wurden:

- **Bezogen auf den Grad der zuvor als mangelhaft kritisierten Harmonisierung** ist tatsächlich insofern ein Schritt getan, als die erwähnten Richtlinien nicht mehr, wie ihre Vorgänger, lediglich Mindestnormen festlegen, sondern Standards setzen. Damit ist den Mitgliedstaaten bei der Transposition und Implementation einiger Handlungsspielraum genommen, der zuvor zu den ganz unterschiedlichen Standards geführt hatte.

Hierauf ist auch in Zukunft genau zu achten: Die Umsetzung in nationales Recht verbleibt bei den Mitgliedstaaten, und diese müssen auch die faktischen, die administrativen Kapazitäten bereit stellen, um dieses Recht dann auch zu implementieren. Genau an diesen Kapazitäten und wohl auch am entsprechenden politischen Willen hat es in der Vergangenheit einigen Mitgliedstaaten aber gemangelt.

- **Bezogen auf das *non-refoulement*-Gebot:** Im Jahr 2011 hatten der Rat und das Europäische Parlament die **FRONTEX**-Verordnung verändert. Sie verweist nun auf die menschen- und flüchtlingsrechtliche Bindung der Agentur sowie auf das Prinzip des *non-refoulement*. So legt Artikel 26a der Verordnung fest, dass ein „Consultative Forum“ und eine „Fundamental Rights Officer“ eingerichtet werden. Im Konsultationsforum sind ja auch etliche der hier vertretenen Organisationen, die sich bereits ein Arbeitsprogramm gegeben haben.

FRONTEX hat sich eine eigene Grundrechtstrategie gegeben; es hat Verhaltensleitlinien und Überwachungsmechanismen zur Einhaltung der Grundrechte eingeführt. Der Verhaltenskodex, der für alle Einsatzkräfte von FRONTEX gilt, beinhaltet den Auftrag, auch besonderen Schutz zu gewähren. Das heißt, Schutzbedürftigen wie Frauen, unbegleiteten Minderjährigen, Menschen mit Behinderung und mutmaßlichen Opfern von Menschenhandel bzw. sexueller Ausbeutung die Möglichkeit zu geben, ihr Asylbegehren vorzutragen. Sie sollen Zugang zu medizinischen Einrichtungen zu erhalten und in besonderer Weise betreut werden (vgl. dazu auch: Deutscher Bundestag, Inneres/Antwort 17/9757 auf die Kleine Anfrage der Fraktion die

Linke (17/9455) vom 11.06.2012). Schließlich hat FRONTEX ein Trainingsprogramm für die Beamten im Einsatz eingerichtet.

Hier ist also abzuwarten, wie das Monitoring durch Mitgliedstaaten, Organisationen und NGOs funktioniert. Was das Dublin-System angeht, so hat es einige weiterreichende Flüchtlingsrechte im Blick. So erstreckt es den Schutz von Flüchtlingen nicht länger nur auf solche Personen, denen gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention Schutz gebührt, sondern auch auf solche, die „subsidiären Schutz“ genießen. Es garantiert Asylbewerbern weiter gehende Rechte (auf Information, auf eine persönliche Anhörung, auf Rechtsbehelf gegen eine Überstellung in einen anderen Staat), will ferner das Recht auf Familienzusammenführung ausgedehnt sehen und – auch hier - die Lage von besonders verletzlichen Gruppen, v.a. von unbegleiteten Minderjährigen, verbessern. Im Juni 2012 erzielten Parlament und Rat eine prinzipielle Übereinkunft über die Dublin-Verordnung. Dennoch ist weiterhin umstritten: die Verantwortung für die Behandlung unbegleiteter Minderjähriger und die später genauer erörterte Frage zur Inhaftnahme von Asylbewerbern.

Auch hält Dublin III trotz des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte an dem Prinzip des gegenseitigen Vertrauens unter den MS fest. Der EGMR hatte am 21. Dezember 2011 entschieden (EGMR, M.I.S.S. gegen Griechenland und Belgien, Urteil vom 21.1.2011, 30699/09), dass die Mitgliedstaaten und ihre Gerichte Asylbewerber eben **nicht** an einen nach Dublin-II zuständigen Mitgliedstaat überstellen müssen, wenn sie befürchten müssen, dass er oder sie dort unmenschlich oder erniedrigend behandelt werden könnte (vgl. Philipp 2012).

Für all diese Fälle gilt es in Zukunft genau darauf zu schauen, wo die Grenzen des gegenseitigen Vertrauens liegen. Hier bedarf es a) eines *Follow-Ups*, aber letztlich auch b) eines grundsätzlichen Überdenkens des kompletten Systems der Verteilung unter den Mitgliedstaaten, wie es unlängst die Wohlfahrtsverbände gefordert haben.

- **Bezogen auf die Inhaftnahme:** In der Aufnahmerichtlinie und in der Dublin-Regulation, die noch der Verabschiedung harrt, über die es aber bereits einen

politischen Kompromiss gibt, ist es gelungen, Verbesserungen einzuflechten (Art. 8-11).

So darf die Inhaftnahme von Personen, die um internationalen Schutz ersuchen, nur als letztes Mittel verhängt werden. Allerdings ist nach wie vor die Inhaftnahme von Minderjährigen und besonders verletzbaren Personen vorgesehen, was aus menschenrechtlicher Sicht ebenso problematisch ist wie die Möglichkeit der Unterbringung in „normalen“ Gefängnissen (vgl. ECRE 2012).

#### **1. 4 Zwischenfazit: *Lessons learned, but not completely***

Nach diesem illustrativen Aufriss komme ich zu einem Zwischenfazit, das eigentlich nur eine Einerseits-Andererseits-Argumentation sein kann:

- Einerseits sind menschenrechtliche Standards angehoben worden, andererseits bleiben Probleme bestehen, die zwar nicht unmittelbar die Menschenrechte verletzen, aber offene Flanken lassen.
- Einerseits sind die ursprünglichen Vorschläge der Europäischen Kommission, für die umfangreiche Konsultationen mit internationalen Organisationen und Nicht-Regierungsinstitutionen Pate gestanden hatten, zu einer Reform des Asylsystems im flüchtlings- und menschenrechtlichen Bereich übernommen worden. Andererseits aber auch stark verwässert worden.

Wer ist nun für diese Entscheidungen zuständig? Und besteht ein kausales Verhältnis zwischen der Art der Entscheidungsfindung und dem Ergebnis? Ich meine, ja. Dazu ebenfalls einige illustrative Bemerkungen im zweiten Teil.

Erlauben Sie, dass ich Sie ein ganz kleines bisschen mit in politikwissenschaftliche Gewässer nehme. Keine Angst, das geht ohne Zahlen. Aber nicht ohne Institutionen. Daher schauen wir zunächst auf das Zusammenspiel zwischen den Organen und dann auf die Funktionsweise der einzelnen Organe.

## **2. Zum Zusammenhang von demokratischer Legitimation und Politikergebnissen**

### **2.1 Entscheidungsfindung zwischen den Institutionen**



Traditionell waren die Migrationspolitik im Allgemeinen und die Asyl- und Flüchtlingspolitik im Besonderen in der EU sehr stark von den Mitgliedstaaten dominiert. Zuständig sind

- der Europäische Rat, also das intergouvernementale Gremium der Staats- und Regierungschefs, der als Leitliniengeber fungiert,
- die Europäische Kommission, welche als supranationales Organ die in den Fünfjahresprogrammen fixierten Leitlinien des Europäischen Rates in konkrete Gesetzesvorhaben gießt, hat seit 2004 das alleinige Recht auf Gesetzesinitiative.
- der Rat der Europäischen Union in der Formation der Innen- und Justizminister (Ministerrat), in dem die nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten die Hauptrolle spielen, war bis 2005 alleiniger Gesetzgeber, und dies erklärt sicherlich zum großen Teil auch die starke Sicherheitsorientierung der bisherigen Asyl- und Flüchtlingspolitik.
- Das Europäische Parlament hingegen wurde in der ersten Phase der Errichtung eines europäischen Asylsystems nur gehört. Erst seit 2005 hat es in Teilen der Migrationspolitik über das Mitentscheidungsverfahren, jetzt „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ das Recht europäische Gesetze mit zu verabschieden. Es hat sich aber mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 zusehends mehr Gesetzgebungsrechte erstritten und fungiert seither im Bereich Migration als gleichberechtigter Mitgesetzgeber zusammen mit dem Rat.

Sind Sie noch bei mir? Die Frage ist ja, dazu brauchen wir keine Politikwissenschaftler, nicht allein, wie die Zuständigkeiten *de jure* aussehen, sondern, wie sie *de facto* ausgestaltet werden. Und da gibt es Spielraum. Das erste Phänomen ist die Praxis der Trilogie.

- **Effizienz vs. Legitimation: Trilogie**

Die stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments, seine Aufwertung zum tatsächlichen Mitgesetzgeber in diesem traditionell stark souveränitätslastigen Bereich hatte zum Ziel, den politischen Prozess in Brüssel und Straßburg demokratischer zu legitimieren, ihn transparenter zu gestalten. Und das ist sicherlich auch ein großes Stück weit gelungen.

Doch diese Rechnung lässt sich natürlich nicht ohne den Rat machen. Dieser hat das Parlament und die Kommission seither in verschiedene „Trilog“-Formen eingebunden: Den öffentlichen – also transparenten - Ausschuss- und Plenarsitzungen wurden nicht-öffentliche Verhandlungen zwischen den Berichterstattern, Schattenberichterstattern des Parlaments sowie Kommission und Rat vorgeschaltet.

Das ist durchaus im Sinne einer erhöhten Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens, da diese Verhandlungen eine raschere Durchsetzung von Richtlinienvorschlägen in der Ersten Lesung erlauben. Aber: Die Trilogverhandlungen sind, wie gesagt, nicht öffentlich. Das macht die Verfahren wenig transparent, lässt uns nicht mehr nachvollziehen, wer die Entscheidungen jeweils durchgesetzt hat, und ist damit der Legitimation der Entscheidungsfindung ein Stück weit abträglich. Denn schließlich gelten die einmal vereinbarten „deals“ weder im Ausschuss noch im Plenum mehr als verhandelbar. Zugleich halten die Trilogie die Zivilgesellschaft wie die öffentliche Meinung aus der Debatte außen vor.

Was bedeutet das für die aktuelle Entscheidungsfindung im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem? Bis vor Kurzem stand das Parlament dem Rat im Entscheidungsprozess „wie ein Mann“ gegenüber. Das hat sich verändert:

Längst ist das Parlament nicht mehr so monolithisch und agiert daher nicht mehr als „Block“, der dem Rat gegenüber steht. Die Mehrheiten brechen auf: Im Moment steht die EVP als größte Fraktion im EP mit dem Rat auf einer Seite. Gemeinsam haben sie beschlossen, die bereits durchverhandelten Richtlinien zu blockieren, um die EURODAC-Verordnung durchzubringen. D.h. nicht mehr das Parlament steht monolithisch dem Rat gegenüber, sondern die Mehrheiten werden „aufgeknackt“. Das kann durchaus zu mehr Dynamik führen, aber macht die politischen Entscheidungen auch unberechenbarer und abhängig von den Mehrheitsverhältnissen. Besonders spannend wird das aus meiner Sicht, wenn 2014 die Vetomacht im Rat fällt, weil die Stimmen unterschiedlich gewichtet werden.

Trilogie also finden hinter verschlossenen Türen statt. **Aber:** Wir wollen auch nicht naiv sein: Lässt sich ein solcher Prozess, der das Ziel hat, Kompromisse auszuloten, anders organisieren? Man mag darin auch ein pragmatisches Vorgehen sehen, das sich ansonsten in eine Pizzeria verlagern und der öffentlichen Kontrolle komplett entziehen könnte.

## **2.2 Decision making im Inneren der einzelnen Organe**

Betrachten wir die Entscheidungsprozesse in Brüssel und Straßburg. Ich ziele jetzt, weil viele NGO-Vertreter hier sind, darauf ab, wo Ansatzpunkte für Ihre – und auch für unsere Arbeit als Wissenschaftler sein könnten:

- **Die Kommission**, die als einzige Institution das Initiativrecht innehat, legt nach Konsultationen einen Richtlinienvorschlag vor, der dann im Gesetzgebungsverfahren verhandelt wird, und zwar zwischen EP und Rat. Die Arbeitsebene der Kommission ist sehr offen für Vorschläge aus der Zivilgesellschaft und nimmt viele ihrer Vorschläge auf. Das Problem besteht eher darin, dass diese Vorschläge dann im Laufe des politischen Prozesses zu Hackfleisch gemacht werden, wie es bei der Rückführungsrichtlinie der Fall war.

Die Kommission ist aber dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nicht nur Initiativgesetzgeberin, sondern sie ist auch die Hüterin der Verträge und hat auf die Umsetzung der Richtlinien zu achten und im Zweifelsfall ein *infringement*, also ein Vertragsverletzungsverfahren zu erheben. Wenn also, wie jetzt das Gemeinsame Europäische Asylsystem, die Rechtssetzung abgeschlossen ist, erscheint es mir ausgesprochen wichtig, die KOM „a jour“ zu halten und über die NGOs die Informationen zu vermitteln, die sie anderswo nicht bekommt. Hier sollen die NGOs gemeinsames Monitoring betreiben.

- **Bewegter, selbstbewusster und auch staatstragender: Das EP**

Die Bedeutung des EP ist im Gesetzgebungsprozess de jure, aber auch de facto enorm gestiegen. Dies hat Bewegung innerhalb des EP ausgelöst, das früher eher bereit war, auch mal NGO-Positionen zu übernehmen, jetzt

„staatstragender“, vorsichtiger agiert, restriktiver geworden ist. Dennoch ist das EP bereit, die „Muskeln spielen zu lassen“, wenn es eine institutionelle Zuständigkeitsfrage berührt sieht (Auftreten von Laikkinen im LIBE oder EP verklagt Rat beim EuGH).

- **Nicht zu fassen: Der Rat**

Nach dem Lissabon-Vertrag muss der Rat, der bislang eine *Black Box* des Entscheidens war, nunmehr öffentlich tagen, sobald er gesetzgeberisch tätig wird. Trotz dieser Regelung wird der Rat auch weiterhin einhellig „nicht fassbar“ beschrieben; seine Entscheidungsprozesse werden nach wie vor als völlig intransparent empfunden, da der Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) sämtliche Ratssitzungen vorbereitet und nicht-öffentlich tagt.

Noch muss der Rat in den meisten Fällen einstimmig entscheiden mit einfacher Mehrheit, was natürlich einigen starken Mitgliedstaaten ein faktisches Vetorecht verleiht. Ab dem 1. November 2014 voraussichtlich gilt qualifizierte Mehrheit im Rat für Innen und Justiz im Falle von Migrationsfragen von Schengen etc., bei denen nicht alle Mitglieder stimmberechtigt sind wegen der *opt-out*-Klausel für UK und Dänemark aber 55% der Mitglieder, sofern die Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65% der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten ausmachen. Hier darf man gespannt sein, was sich dann bewegt, ob etwa die Staaten an den Außengrenzen diese Mehrheiten zustande bringen.

- **Transparenz und Kompetenz: Zivilgesellschaft**

Abgeordnete im Europäischen Parlament sind, wie Abgeordnete in allen Parlamenten, auf die Kompetenz der Zivilgesellschaft angewiesen und stehen unter Rechtfertigungsdruck, deren Expertise auch wahrzunehmen, aber: Diese sind oft nicht auf dem Stand. In Brüssel selbst sind einige wenige *Umbrella*-Organisationen von NGOs m. E. sehr gut qualifiziert. Aber meine Interviews haben häufig ergeben, dass sich die Abgeordneten bessere Information und auch mehr „Nähe“ zu den zivilgesellschaftlichen Organisationen wünschen.

Viele nationale NGOs sind kaum zu bewegen, über die EU zu arbeiten: Ihr Verhältnis ist geprägt von Distanz und mangelnder Kenntnis. Sie wachen nach den Informationen meiner Interviewpartner viel zu spät auf, nämlich erst, wenn die Verordnung durchgreift und sich – dann! – die nationalen Parlamente damit beschäftigen/bzw. die Richtlinie in nationales Recht transponiert werden muss. Sie greifen zu Mitteln (Bsp.: 4.000 mails), die von den Abgeordneten als belastend und zeitlich falsch gewählt empfunden werden.

#### **4. What's next?**

Ich fasse zusammen: Die Europäische Union hat in den vergangenen Jahren die historische Chance ergriffen, Konsequenzen aus den vielfach kritisierten Fehlern ihres Asylsystems zu ziehen. Nun steht das neue „Gemeinsame Europäische Asylsystem“ unmittelbar vor seiner Verabschiedung. In der Tat weist es einige flüchtlingsrechtliche Verbesserungen auf. Weiterreichende Reformen allerdings blieben im Brüsseler Verhandlungsmarathon stecken:

Das Aushandeln im so genannten „Trilog“ zwischen Parlament, Kommission und Rat ist intransparent, das Verhandeln im Rat entzieht sich der öffentlichen Kontrolle. Das führt dazu, dass viele Nichtregierungsorganisationen in großer Distanz zur europäischen Politik verharren und ihre, durchaus vorhandenen, Einflusschancen ungenügend wahrnehmen. Ihre Aufgabe ist es nunmehr, in einem effizienten Monitoring auf die Umsetzung der beschlossenen Richtlinien zu beharren. Für die Organisationen der Zivilgesellschaft, aber auch für die Wissenschaft heißt das, ihre Monitoring-Kapazitäten ausbauen und zu koordinieren, ihre Instrumente zu schärfen. Es heißt, die Distanz zu den Brüsseler Organisationen zu überwinden, die Kommission stärker beim Monitoring in die Pflicht zu nehmen, etwa durch *Infringement*-Verfahren und Sanktionen gegenüber jenen, die ihre Hausaufgaben nicht machen.

Für die Ebene Berlin – oder auch Rom, Nikosia etc. – heißt es, nunmehr verstärkt auf die zügige Transposition und korrekte Umsetzung der Brüsseler Beschlüsse zu achten und dort menschenrechtliche Spielräume zu nutzen, wo die Richtlinien sie lassen. Die Rolle der NGOs als *Watchdogs*, die Rolle der Wissenschaft als kritische

Wegbegleiterin sind in diesem Sinne ausgesprochen wichtig, um aus der *Blackbox* über die Grauzone allmählich zur Demokratie vorzudringen. Ich wünsche uns allen dabei viel Erfolg und danke für Ihnen Ihre Aufmerksamkeit!