

„Ohne Orban hätte es keine Krise gegeben“

Wie Luxemburgs Außenminister Jean Asselborn zum europäischen Sprachrohr einer toleranten Flüchtlingspolitik wurde

VON DIEGO VELAZQUEZ (BRÜSSEL)

Dass Jean Asselborn auch Migrationsminister ist, wird oft verkannt. Dabei hat der LSAP-Politiker sich in Europa vor allem in dieser Frage einen Namen gemacht.

Wenn heute die 28 Migrationsminister der Europäischen Union im Konferenzzentrum in Kirchberg zusammenkommen, um die Flüchtlingsfrage zu besprechen, werden viele Kameras und Mikrofone auf Jean Asselborn warten. Luxemburgs Außen- und Migrationsminister ist mittlerweile dafür bekannt, knackige Zitate abzugeben, die sich gegen die Rhetorik der meisten Regierungen Europas richten, wonach man die Flüchtlingsfrage lösen könnte, indem man sich einfach abschottet. Möglicherweise ist es Asselborns letztes Migrationstreffen auf EU-Ebene. Eine Regierungsbeteiligung der LSAP – und somit auch Asselborns – nach den Wahlen am Sonntag ist alles andere als gesichert. Das offene Europa würde wohl einen seiner wenigen Fürsprecher auf einer Regierungsebene verlieren. „Ich bin jedes Mal erleichtert, dass es wenigstens eine derartige Stimme gibt“, sagt etwa ein Brüsseler Diplomat, der die Migrationsfrage seit mehreren Jahren verfolgt.

Doch das war nicht immer so. Erst bei der Regierungsbildung 2013 wurde der langjährige Außenminister Asselborn auch für das Thema Migration verantwortlich. 2013 zählte die Migration auf EU-Ebene noch zu den Nischenthemen: Damals beschäftigte sich der Rat für „Justiz und Inneres“, in dem Innen-, Justiz- und Migrationsminister tagen, in erster Linie mit Datenschutz.

Asselborn selbst trat in Brüssel vor allem gerne als Außenminister auf. Ukrainekrise, Krieg in Syrien, Libyen – das waren die Themen, die damals die Aufmerksamkeit der europäischen Medien hatten. Dass er auch Migrationsminister war, fiel in Brüssel ebenso wenig auf wie in Luxemburg.

Dann kam das Frühjahr 2015. Es häuften sich die Tragödien im Mittelmeer und die Migrationsfrage rückte in den Fokus der EU. „Migration wurde dann zum europäischen Problem“, sagt Asselborn rückblickend. Auf Brüsseler Ebene drückte sich das durch einen „enormen Zuwachs an Wichtigkeit“ für die Treffen der Migrationsminister, wie Marie De Somer sagt, Migrationsexpertin beim European Policy Centre.

Jean-Claude Junckers „politische“ Kommission griff das Thema auf und schlug im Mai 2015 vor, den Staaten an den Außengrenzen der EU unter die Arme zu greifen und 40 000 in Italien und Griechenland gestrandete Flüchtlinge EU-weit durch eine Quote zu verteilen. Asselborn, der den Vorschlag begrüßte, reagierte damals öffentlich aber eher zurückhaltend. Denn schon sehr früh war klar, dass die Idee politisch heikel war. Zudem hatte Asselborn ein ganz konkretes Problem: Im Juni würde Luxemburg den Vorsitz im Rat der EU übernehmen und die Verhandlungen über die sogenannte Flüchtlingsquote würden im Rat für „Justiz und Inneres“

stattfinden, den er dann leiten sollte. Wie geahnt kam es schnell zu Spannungen unter den EU-Staaten, da nicht alle einverstanden damit waren, Flüchtlinge aufzunehmen. Dennoch legte die Kommission im September 2015 nach und schlug vor, 120 000 zusätzliche Schutzbedürftige aus Italien und Griechenland EU-weit zu verteilen.

Streit zwischen Institutionen

Asselborn, der es zu Beginn seiner Ratspräsidentschaft geschafft hatte, einen Konsens unter den EU-Staaten über die Verteilung von 40 000 Schutzbedürftigen zu erreichen, schaffte dies nicht für den 120 000-Flüchtlinge-Vorschlag. Nach etlichen Verhandlungsrunden ließ er dann am 22. September 2015 darüber abstimmen. Rumänien, Tschechien, Ungarn und die Slowakei wurden überstimmt, die Umverteilung wurde zu EU-Recht.

Doch die Entscheidung ist seitdem strittig und wird nur sehr mühsam umgesetzt. Schon zu Beginn dieses Streits offenbarte sich ein Problem, das wenig mit Flüchtlingen zu tun hatte, den Streit auf EU-Ebene aber zusätzlich befördern würde. Denn während die Juncker-Kommission das Thema auf Ministersebene lösen wollte, pochte Donald Tusk, der Präsident des Europäischen Rats, darauf, die Flüchtlingsfrage immer wieder bei EU-Gipfeln zu besprechen. Dieser institutionelle Streit würde lähmende Folgen haben, denn während die Fachminister mit qualifizierter Mehrheit entscheiden können, beruhen die Entscheidungen im Eu-

ropäischen Rat, in dem die Staats- und Regierungschefs tagen, auf Einstimmigkeit. Dazu neigen die Staats- und Regierungschefs dazu, dramatischer, kompromissloser und uninformativer aufzutreten als ihre Fachminister. Dadurch entstand 2015 eine lähmende Dynamik, die bis heute anhält: ein ständiges Dazwischenfunken zwischen dem Fachministerrat und dem Europäischen Rat.

Schon damals war Asselborn klar, dass dies die Funktionsweise der EU, die auf gemeinsamem Recht und Institutionen beruht, gefährden würde. „Wir sind doch nicht in der Afrikanischen Union“, sagte er bereits im September 2015. „Man sollte die Minister ihre Arbeit machen lassen.“ Die Afrikanische Union funktioniert nur mit Absprachen zwischen Staaten. Die EU ist dagegen politisch viel integrierter, doch die ständigen Gipfeltreffen, die sich unter Tusk mit der Migrationsfrage beschäftigten, drängten die Gemeinschaftsinstitutionen in den Hintergrund und gaben den Verhandlungen zwischen Regierungschefs viel mehr Gewicht.

Heute sind sich viele Experten und Diplomaten einig, dass es sich dabei um einen Fehler von Donald Tusk handelte. Tusk hat seine Skepsis der „Quote“ gegenüber nie versteckt und war immer der Meinung, dass diese Frage auf der höchsten politischen Ebene – also den EU-Gipfeln – gelöst werden müsste. Dem Polen Tusk wird auch nachgesagt, dass er sich als Beschützer des überstimmten Ostens profilieren wollte. „Die stärkere Politisierung der Frage ging auf Kosten brauchbarer technischer Lösungen“, meint Marie De Somer. Dass Entscheidungen, die vom gesetzgebenden Ministerrat getroffen wurden, dann von den Staats- und Regierungschefs bei einem Gipfeltreffen einfach infrage gestellt wurden, hatte schwerwiegende Folgen, meint auch ein EU-Diplomat.

„Durch die Abstimmung hat Asselborn die Regeln angewandt. Indem Donald Tusk diese Entscheidung aber kritisiert, stellt Tusk die Funktionsweise der EU infrage. Dabei müsste er diese als Präsident des Europäischen Rates eigentlich verteidigen.“

Asselborns Kampf als Migrationsminister fand demnach stets auf zwei Fronten statt: die moralische und die etwas verkannte institutionelle Front. Dass er dabei im Kreis der Migrationsminister ziemlich alleine stand, hat auch mit Asselborns vielseitiger Rolle zu tun. Während in anderen Staaten oft Innenminister für Migration zuständig sind, ist er dagegen gleichzeitig Außen- und Europaminister. Sein Blick ist demnach stets breiter gewesen als der seiner „engstirnigen“ Kollegen, „die oft nur Sicherheitsbedenken haben“, wie ein Diplomat sagt. „Sein geopolitisches Denken war stets ein Mehrwert.“ Asselborn, der als Außenminister Lager in Libyen, Griechenland und Jordanien besuchte, hat andere Bilder im Kopf als ein nationaler Polizeichef.

Bekannt wurde Asselborn im Zusammenhang mit Migrationsfragen, aber vor allem für seine Plädoyers für mehr Solidarität. Während Europas politisches Spektrum seit 2015 nach rechts abdriftet, wurde Asselborn nicht müde, einen „positiven Diskurs“ in der Migrationsfrage zu vermitteln – öffentlich und im Verhandlungssaal, so ein Diplomat. „Es ist gut, dass die Leidenschaft und die Emotion nicht nur den Populisten überlassen wird. Es braucht ein Gegengewicht“, so De Somer.

Einzelkämpfer

Dazu pocht Asselborn immer weiter auf die interne Lastenteilung zwischen den EU-Staaten – also die Umverteilung – trotz zunehmender Kritik. „In dieser Frage hat sich sein Zugang als nachweislich falsch herausgestellt“, sagte etwa der öster-

reichische Bundeskanzler Sebastian Kurz im Juli. „Sehr viele haben ihre Meinung bereits geändert. Jean Asselborn ist damit wirklich in der Minderzahl in der Europäischen Union.“

Dennoch hält Asselborn daran fest. Ohne verbindliche Umverteilung wird es, so Asselborn, keine sinnvolle Reform des EU-Asylsystems geben, weil die Staaten an den Außengrenzen der EU ansonsten immer im Stich gelassen werden. Das glaubt auch Marie de Somer, die sich „kein funktionierendes System ohne Umverteilung vorstellen kann“.

Asselborn selbst verzweifelt aber daran, dass einige EU-Regierungen die Migrationsfrage politisch missbrauchen und „nicht an Lösungen interessiert sind, damit sie die Angst der Menschen weiter ausnützen können“. Ungarn, so Asselborn, spreche seit Jahren vom Außengrenzenschutz und jetzt, da ein Vorschlag für die Ausweitung von der EU-Grenzschutzagentur Frontex auf dem Tisch ist, sei es das erste Land, das dagegen ist. „Ohne Viktor Orban hätte es überhaupt keine Flüchtlingskrise gegeben.“

Doch die Methode Asselborn findet nicht nur Bewunderer. Jean Asselborns Auftreten sei nicht immer im Interesse Luxemburgs, so die Kritik, die man manchmal im Umfeld des Premiers Xavier Bettel und bei Pressekonferenzen der CSV hört. Wenn eines Tages in Brüssel heikle Finanzfragen zur Debatte stehen, bei der Luxemburg viel zu verlieren hätte, dann wird man auch auf die Unterstützung aus Italien und Ungarn angewiesen sein, so das Argument. Dann helfe es wenig, wenn ein Regierungsmitglied einmal den EU-Ausschluss Ungarns forderte und dem italienischen Innenminister vorwerfe, wie ein Faschist zu reden. „Wenigstens gibt es noch einen, der Werte hat“, lautet dabei das Gegenargument, das man in Brüssel oft hört.



(KARIKATUR: FLORIN BALABAN)

„Die Emotion darf nicht den Populisten überlassen werden.“

Marie De Somer, Migrationsexpertin