

Flüchtlingspolitik in Nordeuropa

Die nordischen Länder gleichen ihren Kurs immer stärker an, doch Unterschiede bleiben

Tobias Etzold

Ein Jahr nachdem die große Flüchtlingsbewegung Europa erreichte, lassen sich in Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden nachhaltige Veränderungen feststellen. Alle diese Länder haben ihre Asylpolitik teils drastisch verschärft. Erstmals seit den 1950er Jahren werden an innernordischen Grenzen wieder Passkontrollen durchgeführt. Im Hinblick auf eine gemeinsame EU-Migrationspolitik ist man sich uneins. Die Situation hat jedoch auch das Bewusstsein geschaffen, dass es in Nordeuropa migrations- und integrationspolitisch einer besseren Abstimmung bedarf. Wünschenswert ist auch eine engere Koordination mit Deutschland.

Während die nordischen Länder vor allem in sozio-ökonomischer Hinsicht viele Gemeinsamkeiten aufweisen, haben sich ihre Migrations- und Flüchtlingspolitiken bisher teils gravierend unterschieden. Dänemark, Finnland und Norwegen verfolgen bereits seit den 1990er Jahren eine restriktive Linie. Schweden dagegen gehörte lange zu den europäischen Ländern mit der großzügigsten Flüchtlingspolitik.

Die Gründe für diese Divergenzen liegen in unterschiedlich ausgeprägten Konsens- und Debattenkulturen. In Schweden handelte die politische Elite parteiübergreifend nach humanitär inspirierten Idealen, ohne eine öffentliche Debatte über die nationale Migrationspolitik geführt zu haben. Dagegen ist in Dänemark die Streitkultur stärker entwickelt, der öffentliche Einfluss auf die Politik mithin größer. Zudem haben sich dort die konservativ-liberalen Parteien

stärker der Migrationsfrage verschrieben, als dies in Schweden der Fall ist. Im gesellschaftlich gemeinhin liberalen und progressiven Dänemark gilt der Grundsatz, dass man als Gegenleistung für hohe Löhne und eine generöse Sozialpolitik hart arbeitet und ins teure System einzahlt. Den weitverbreiteten Vorbehalten gegenüber Flüchtlingen liegt die Annahme zugrunde, dass viele der Neuankömmlinge nicht in der Lage seien, sich anzupassen und diesem Grundsatz gerecht zu werden.

Nationale Reaktionen auf Flüchtlingskrise

2015 stieg die Zahl der eingereisten Flüchtlinge und der Asylanträge in allen nordischen Ländern (außer Island) stark an. Gemessen am Umfang der eigenen Bevölkerung gehörten Schweden, Norwegen und

Finnland bei der Aufnahme von Flüchtlingen zu den Top 5 in Europa. Angesichts wachsender Überforderung, die sich mit dem Flüchtlingszuzug einstellte, beschlossen die nordischen Regierungen ab Herbst 2015, ihre Asylpolitik zu verschärfen. Sie schränkten den Familiennachzug ein, verkürzten die Dauer von Aufenthaltserlaubnissen und nahmen Einschnitte bei den Leistungen vor. Erheblichen Druck zugunsten dieser Schritte hatten nationalpopulistische Parteien ausgeübt, die in allen nordischen Ländern stark sind. In Finnland und Norwegen sind sie an der Regierung beteiligt, in Dänemark dient die Dänische Volkspartei als Mehrheitsbeschafferin für die liberal-konservative Minderheitsregierung.

Die dänische Polizei darf jetzt zudem größere Geldbeträge sowie Wertgegenstände von Flüchtlingen konfiszieren, damit deren Aufenthaltskosten auf diese Weise mitfinanziert werden. Ein neuer Gesamtplan der Regierung für »ein stärkeres Dänemark« enthält migrationspolitische Maßnahmen wie die Einrichtung polizeilich bewachter Asylzentren. In Notsituationen – als solche wird die Lage im Sommer/Herbst 2015 betrachtet – soll es künftig möglich sein, Asylsuchende unmittelbar an den Grenzen abzuweisen. Norwegen hatte bereits im Juni 2015 eine ähnliche Regelung beschlossen. Dabei vertritt die Mitte-rechts-Regierung in Oslo den Anspruch, bei der Einwanderung einer der härtesten Linien in ganz Europa zu folgen. Die finnische Regierung wiederum hat mittlerweile Irak, Afghanistan und Somalia als sichere Herkunftsländer eingestuft. Aus diesen drei Staaten kommen die meisten Flüchtlinge, die in Finnland aufgenommen wurden.

Schwedens Parlament verabschiedete im Juni 2016 ein umfangreiches Gesetzespaket, das neben den schon genannten Maßnahmen auch schnellere Abschiebungen erlaubt. Schwedens rot-grüne Regierung bezweckt damit, die nationale Gesetzgebung vorübergehend EU-Minimalstandards anzupassen, um eine gleichmäßigere Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU zu erreichen. Im Ergebnis haben sich Asylpolitik

und Aufnahmepraxis der nordischen Länder seit 2015 immer weiter angeglichen.

Innernordische Grenzkontrollen

Die einschneidendste Veränderung bestand darin, dass Schweden Anfang 2016 an der Grenze zu Dänemark wieder temporäre Kontrollen einführte. Dänemark begann daraufhin mit stichprobenartigen Kontrollen an der dänisch-deutschen Grenze. Zuvor hatten auch schon Norwegen und Finnland an ihren Grenzen immer wieder kontrolliert. Aufgrund dieser Maßnahmen, verstärkter Grenzkontrollen in anderen Teilen Europas, der Schließung der »Balkanroute« und der EU-Türkei-Vereinbarungen ist seit Anfang des Jahres die Zahl der Neuankömmlinge stark gesunken. Im Herbst 2016 lag die Zahl der Asylbewerber in Schweden, Norwegen und Dänemark zwischen 69 und 84 Prozent unter den Werten des Vorjahreszeitraums (Gesamtzahlen Januar bis Oktober 2016: Schweden 24 670, Norwegen 2825, Dänemark 5625, Finnland 4980).

Die innernordischen Grenzkontrollen bringen jedoch hohe Kosten mit sich, politisch wie wirtschaftlich. Dies gilt insbesondere für die dänisch-schwedische Öresund-Region, bislang eine Art transnordische Vorzeigeregion, in der viele grenzüberschreitende Pendler unterwegs sind. Bereits jetzt haben die Grenzkontrollen nachteilige Folgen für die wirtschaftliche Attraktivität dieses Raumes. Im Juni 2016 wurden die Kontrollen mit Brüsseler Genehmigung – wie sie gemäß Schengen-Abkommen nötig ist – um ein halbes Jahr verlängert, im November 2016 um weitere drei Monate.

Die einseitig und ohne Rücksprache mit den Nachbarn getroffenen Maßnahmen erzeugten anfangs politische Differenzen. Schweden wurde – insbesondere von Dänemark – erst für seine großzügige Flüchtlingspolitik, dann für die unilateral eingeführten Grenzkontrollen scharf kritisiert. Die ansonsten vielgepriesene nordische Solidarität, getragen von gemeinsamen Werten und Identitäten, hat sichtlich unter der Flüchtlingsfrage gelitten.

Nordische Migrationskooperation

Die Regierungen und Parlamente der fünf nordischen Länder arbeiten im Nordischen Ministerrat (NMR) bzw. im Nordischen Rat eng zusammen. Einer der größten Erfolge dieser Kooperation war 1954 die Gründung der nordischen Pass-Union; sie ermöglichte lange vor Schengen ein kontrollfreies Reisen im gesamten nordischen Raum.

Bei der institutionalisierten Kooperation zeigen sich jedoch regelmäßig Differenzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Bislang wurden heikle politische Fragen wie Migration weitgehend ausgeklammert. In den Augen vieler Beobachter fehlt es der Kooperation an politischer Relevanz und Sichtbarkeit; zugleich wird sie als zu bürokratisch und zu technisch wahrgenommen. Vor allem die unterschiedlichen Meinungen und Praktiken im Umgang mit Flüchtlingen sowie die Einführung temporärer Grenzkontrollen haben den Leitgedanken der nordischen Zusammenarbeit in Frage gestellt. Die Kontrollen laufen dem immerwährenden Ziel zuwider, den Norden so grenzfrei wie möglich zu gestalten und weitere »Grenzhindernisse« abzubauen, wie etwa Differenzen in der Steuergesetzgebung oder bei Umsetzung von EU-Recht.

Trotz eines wachsenden Rede- und Handlungsbedarfs fand die Flüchtlingsfrage nur langsam ihren Weg in die Gremien der nordischen Zusammenarbeit. Während die ersten Debatten dazu noch primär von Vorwürfen und der Betonung nationaler Unterschiede geprägt waren, hielt ab Anfang 2016 ein konstruktiverer Ton Einzug. Inzwischen wurde das Thema Flüchtlingsintegration – für alle Länder eine große Herausforderung – in den nordischen Kooperationskatalog aufgenommen. Als geeignet für eine engere Zusammenarbeit in diesem Bereich wurden diverse klassische Betätigungsfelder identifiziert – wie Sozial-, Gesundheits-, Gleichstellungs-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik.

Diese Felder bieten konkrete Anknüpfungspunkte, weil hier viel Kooperationserfahrung besteht und in den Ländern ähnliche Voraussetzungen und Standards ge-

schaffen wurden. Auf dieser Basis wurde im Herbst 2016 ein Programm zur Flüchtlingsintegration initiiert, für das zunächst bis Ende 2017 Gelder aus dem laufenden NMR-Haushalt umgewidmet wurden. Hauptziele des Programms sind, Integrationsmaßnahmen in den einzelnen Ländern zu koordinieren und zu harmonisieren sowie gegenseitige Lerneffekte zu erzeugen. Das gilt besonders für die Integration der vielen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge. Unter NMR-Ägide soll eine gemeinsame Clearingstelle entstehen, die die Koordination der Aktivitäten beteiligter Organe unterstützt und Informationsmaterial zur Verfügung stellt. Geprüft werden soll die Schaffung eines Fachministerrats für Integrationsfragen (der NMR besteht bislang aus zehn für einzelne oder mehrere Fachgebiete zuständigen Ministerräten).

Die Vorsitzenden der nordischen Linksparteien gingen noch weiter; sie forderten einen innernordischen Verteilungsschlüssel für Flüchtlinge, gemeinsame Minimalkriterien bei der Aufnahme Schutzbedürftiger und einheitliche Regelungen für die Familienzusammenführung. Eine solch weitgehende Kooperation ist jedoch kaum realistisch; sie wäre auch nicht mit EU-Recht kompatibel. Insofern steht die nordische Zusammenarbeit bei der Flüchtlingsintegration nicht in Konkurrenz zu einer weitergehenden EU-Migrationspolitik; sie ist allenfalls eine Ergänzung dazu.

Angesichts der 2015/16 gemachten Erfahrungen muss sich der Norden zum Ziel setzen – ähnlich wie die EU insgesamt –, nationale Alleingänge und die Schaffung neuer Trennlinien zu vermeiden. Darunter fällt etwa die unkoordinierte Einführung von Grenzkontrollen. Solche Schritte sollten durch frühzeitige Kommunikation, weitsichtiges Handeln und eine noch engere Kooperation verhindert werden.

Haltung zur EU-Migrationspolitik

Was die Gestaltung einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik betrifft, gehen die Meinungen unter den nordischen EU-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Lektüre-Hinweis:

Tobias Etzold/
Christian Opitz
Nordeuropa nach dem Brexit-Votum. Die fünf nordischen Länder stellen ihre Beziehungen zur EU auf den Prüfstand
SWP-Aktuell 57/2016,
August 2016,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A57_etz_opt.pdf>

Staaten auseinander. Mitverantwortlich dafür sind unterschiedliche innenpolitische Konstellationen. Dänemark ist grundsätzlich für mehr Kooperation, wendet sich aber gegen verbindliche und permanente Verteilungsquoten. Die Regierung beruft sich dabei auf Dänemarks Vorbehalt in der europäischen Justiz- und Innenpolitik. Für Kopenhagen steht im Vordergrund, Menschen in Flüchtlingslagern außerhalb der EU zu unterstützen und die EU-Außengrenzen zu sichern. Zudem gibt es Überlegungen in Dänemark, wonach Schutzsuchende ihren Asylantrag für ein bestimmtes EU-Land bereits außerhalb der Union stellen sollten. Die Vereinbarungen zwischen EU und Türkei zur Flüchtlingsfrage werden von Dänemark, Schweden und Finnland als wichtig erachtet. Alle drei Staaten haben in diesem Rahmen und/oder jenem des europäischen Neuansiedlungsprogramms mehrere hundert Menschen aus Flüchtlingslagern in der Türkei und dem Libanon aufgenommen.

Schweden tritt für eine ambitionierte und effektive EU-Migrationspolitik ein. Die Regierung in Stockholm macht unter anderem mangelnde Kooperation zwischen den EU-Staaten dafür verantwortlich, dass es Probleme bei der Verteilung von Flüchtlingen gibt. Sie ist der Meinung, dass Schweden seine großzügige Aufnahmepraxis hätte aufrechterhalten und die EU die Herausforderungen hätte bewältigen können, wenn deren Mitglieder besser kooperiert hätten. Die Regierung setzt sich entschlossen vor allem für einen permanenten, obligatorischen Verteilungsmechanismus ein, findet dafür EU-weit – abgesehen von Deutschland und den Niederlanden – aber wenig Unterstützung. Für wichtig hält Schweden auch die Sicherung der EU-Außengrenzen, eine Erhöhung der Zahl von Quotenflüchtlingen und die Schaffung von mehr legalen Zugangswegen in die EU. Finnland betont ebenfalls den Schutz der Außengrenzen als Grundstein einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik. Was die Frage verbindlicher EU-Verteilungsquoten betrifft, hatte sich das Land der Stimme enthalten.

Koordination mit Deutschland

Aufgrund gemeinsamer Interessen, Werte und Herausforderungen spielt Deutschland als größter Nachbar gerade im EU-Kontext eine besondere Rolle für die nordischen Länder. Die Wiedereinführung von Kontrollen an der dänisch-deutschen Grenze hat direkte Konsequenzen für nachbarschaftliche Kontakte, Handel und grenzüberschreitende Aktivitäten wirtschaftlicher wie gesellschaftlicher Art. Diese Interdependenz macht Absprachen und Koordination erforderlich.

Vor allem Schweden und Deutschland suchten in der Flüchtlingsfrage lange einen engen Schulterschluss. Die Gemeinsamkeiten sind zwar bei der nationalen Flüchtlingspolitik nicht mehr so ausgeprägt, seit Schweden seinen Kurswechsel vollzog. Sie haben aber weiter Bestand, was den Wunsch nach einer effektiven EU-Migrationspolitik angeht. Dänemark wiederum ist skeptisch gegenüber der europäischen Migrations- wie der deutschen Asylpolitik.

Seit Sommer 2015 traf Kanzlerin Merkel mehrfach im bi- oder multilateralen Rahmen mit den Ministerpräsidenten der nordischen EU-Länder zur Beratung zusammen. Trotz des regelmäßigen Dialogs aber dürften es die bestehenden Meinungsverschiedenheiten schwierig machen, eine enge migrationspolitische Kooperation zwischen allen nordischen Ländern und Deutschland gerade auch im EU-Kontext zu erreichen. Möglich und erwünscht ist der Austausch von praktischen Erfahrungen bei der Integration von Flüchtlingen. Schweden etwa hat eine Vorreiterrolle bei der gesellschaftlichen Integration. So werden Flüchtlinge hier so schnell wie möglich in normalen Wohnungen untergebracht. Zugleich bietet der Staat von Anfang an Sprachkurse und Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung an. Dennoch gibt es in Schweden Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration, die in Deutschland besser funktioniert. Ein verstärkter deutsch-nordischer Austausch bietet sich an, um Mechanismen im eigenen Land mit Hilfe der andernorts gemachten Erfahrungen zu verbessern.