

Kleine Fortschritte auf schwierigem Terrain

SONDERGIPFEL DER STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS ZUR MIGRATIONSPOLITIK VOM 23. APRIL 2015

Beim kurzfristig einberufenen Sondergipfel zur Migrationspolitik im Mittelmeerraum am 23. April 2015 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf Sofortmaßnahmen zur Seenotrettung, darunter eine Verdreifachung der Finanzmittel für die Grenzschutzmission Triton. Darüber hinaus vereinbarten sie erste Weichenstellungen für weiter reichende Maßnahmen zur Bewältigung illegaler Zuwanderungsströme, sowohl zur Bekämpfung von Schleuserbanden als auch zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten.

Keinen Konsens gab es hingegen für einen Verteilungsschlüssel zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der Aufnahme von Flüchtlingen. Dies war allerdings auch nicht anders zu erwarten. Die Mitgliedstaaten vertreten unterschiedliche Auffassungen über die Wahl der Instrumente, wie derlei Katastrophen künftig vermieden werden können.

Ob der Gipfel tatsächlich eine Trendwende hin zu einer stärkeren Gemeinsamen Asyl- und Zuwanderungspolitik bewirkt hat, wird sich erst in den kommenden Wochen und Monaten zeigen.

Hintergrund

Nach der humanitären Katastrophe vor Lampedusa im Oktober 2013 hatten die EU und ihre Mitgliedstaaten mehrere Maßnahmen beschlossen, um das Risiko künftiger Katastrophen zu mindern: die Einrichtung einer Mittelmeer-Task Force, sowie mehr Mittel für besonders von Flüchtlingsströmen betroffene Länder. Im Oktober 2013 rief die italienische Regierung die Operation „Mare Nostrum“ zur Rettung von Flüchtlingen in Seenot ins Leben. Nicht zuletzt aufgrund der Weigerung anderer EU-Mitgliedstaaten,

diese Mission finanziell zu unterstützen, stellte Italien Mare Nostrum ein Jahr wieder später ein. An ihre Stelle trat im November 2014 „Triton“, eine Mission der EU-Grenzagentur Frontex. „Triton“ operiert mit geringerem Budget (2,9 Millionen monatlich gegenüber 9 Millionen für Mare Nostrum), weniger Schiffen und einem sowohl geographisch wie inhaltlich enger gefassten Mandat. Die Triton-Mission beschränkt sich bislang vor allem auf den Einsatz gegen Schlepperbanden. Im Februar wurde die ursprünglich für sechs Monate vorgesehene Triton-Mission bis zum Jahresende verlängert. Parallel begann die Europäische Kommission ihre Arbeit an einer umfassenden Agenda zu Migration. Diese umfasst vier Schwerpunkte: Schaffung eines starken gemeinsamen Asylsystems, eines neuen europäischen Ansatzes für legale Zuwanderung, konsequente Bekämpfung illegaler Einwanderung und die Sicherung der europäischen Außengrenzen.

Bereits seit Jahresbeginn ist die Anzahl der im Mittelmeer verunglückten Migranten deutlich gestiegen. Der Umfang der aktuellen Katastrophe vor der libyschen Küste, bei der rund 800 Menschen in der Nacht vom 18. zum 19. April ertranken, bewog den Präsidenten des Europäischen Rats, Donald Tusk, kurzfristig einen Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs zur Migrationspolitik einzuberufen. Ziele des Sondergipfels: ein klares politisches Signal senden, erste Sofortmaßnahmen treffen und langfristigen Weichenstellungen zur Bewältigung der Ursachen vornehmen. Vor dem Gipfel machten u.a. Tusk, Merkel und der italienische Premier deutlich, dass die Priorität darin liege, den Tod weiterer Menschen zu verhindern. Mehrere Staats- und Regierungschefs betonten vor dem Gipfel, es gehe um die Glaubwürdigkeit Europas und seiner Werte. Die südeuropäischen Staats-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK

April 2015

www.kas.de/bruessel

und Regierungschefs forderten eine stärkere Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

In den Tagen unmittelbar vor dem Gipfel gab es mehrere vorbereitende Treffen von EU-Außen- und Innenministern, Europäischer Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst. Die Kommission stellte einen 10-Punkte Plan vor, der u.a. folgende Maßnahmen vorsieht: Stärkung der Missionen Triton und Poseidon, Zerstörung von Schleuserschiffen, Unterstützung der zügigeren Behandlung von Asylanträgen insbes. in Italien und Griechenland, Rückkehrprogramme für illegale Zuwanderer, eine engere Zusammenarbeit mit Ursprungs- und Transitländern sowie die Registrierung von Fingerabdrücken aller Migranten. Letzteres war eine wichtige Forderung insbesondere der nordeuropäischen Länder.

Zu einigen Fragen gab es keinen Konsens, etwa den Umfang der Aufstockung der Finanzmittel für die EU-Missionen sowie die mögliche Ausweitung des Triton-Mandats.

Das Europäische Parlament hatte unmittelbar vor dem Gipfel eine entschiedene Antwort der Staats- und Regierungschefs gefordert: Am 22. April forderten EVP, Sozialisten und Liberale u.a. die Stärkung der „Triton“-Mission (finanzielle, materielle und explizite Ausweitung des Mandats auch zur Seenotrettung) sowie der Grenzagentur Frontex, verbindlichere Hilfszusagen durch die Mitgliedstaaten, Schaffung eines verbindlichen Solidaritätsmechanismus, schneller Bearbeitung von Asylanträgen. Einige Vertreter des EP, wie Parlamentspräsident Martin Schulz und der Fraktionsvorsitzende der Liberalen Guy Verhofstadt, drohten gar mit einer Blockade der nächsten Haushaltsverhandlungen, falls die durch die Staats- und Regierungschefs verabschiedeten Maßnahmen nicht weit genug gingen.

Beschlüsse

Die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs orientieren sich weitgehend am 10-Punkte Plan der Europäischen Kommission:

1. Stärkung der Seenotrettung
Der Rat einigte sich auf die von Kommissionspräsident Juncker vorgeschlagene Verdreifachung der finanziellen Ressourcen für

Triton. Damit liegt das Budget der EU-Mission etwa gleichauf mit „Mare Nostrum“. Beim Ratsgipfel bekräftigte die Bundeskanzlerin die Bereitschaft Deutschlands, sich notfalls stärker zu beteiligen: Geld dürfe bei der Rettung keine Rolle spielen. Darüber hinaus versprachen mehrere Mitgliedstaaten, darunter Großbritannien, Frankreich und auch Deutschland zusätzliche Schiffe zur Verfügung zu stellen. Deutschland wird u.a. eine Fregatte und einen Einsatztruppen-Versorger bereitstellen. Eine Ausweitung des Mandats der Triton-Mission, das Thema diskutierten die Staats- und Regierungschefs hingegen nicht. Die Mitgliedstaaten sind sich offenbar untereinander uneins, wie die Rechtsgrundlage von Triton zu interpretieren ist. So betonten Tusk und Juncker, dass das Mandat Triton durchaus auch Seenotrettung ermöglichen und damit künftig ähnliche Katastrophen auch – ohne Änderung des Mandats – verhindern könnte

2. Maßnahmen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität

Die Staats- und Regierungschefs beauftragten die Hohe-Vertreterin umgehend, die Möglichkeit einer GSVP-Mission – in Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht – zur Bekämpfung von Schleuserbanden zu prüfen. Diese könnte sich an der erfolgreichen Anti-Piraterie Mission Atalanta orientieren. Voraussetzung für eine solche Mission: ein entsprechender Beschluss im UN-Sicherheitsrat (wo die Zustimmung Russlands als unwahrscheinlich gilt). Eine andere Variante wäre eine offizielle Anfrage von libyscher Seite. Dort gibt es aber nach wie vor keine Regierung. Weitere Maßnahmen: Beschlagnahmung von Vermögenswerten und das Aufspürung von Netzwerken.

3. Verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Durch eine engere Zusammenarbeit mit Drittstaaten sollen die Ursachen für die wachsenden Zuwanderungsströme wirksamer bekämpft werden, u.a. verstärkte Entwicklungszusammenarbeit. Zudem wollen die Staats- und Regierungschefs auch die Kapazitäten von Ländern wie Ägypten, Sudan, Mali und Niger stärken, ihre Grenzen zu schützen und Rettungsmissionen zu unternehmen. Daneben soll die Zusammenarbeit mit der Türkei zur Bewältigung der Flüchtlingsströme aus Syrien und dem Irak

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK

April 2015

www.kas.de/bruessel

verstärkt werden. Des Weiteren sollen Verbindungsleute der EU in den Drittländern einen besseren Überblick über Migrationsströme schaffen. Zudem planen die europäischen Staats- und Regierungschefs, noch in den kommenden Monaten einen gemeinsamen Gipfel mit den Ländern der Afrikanischen Union in Malta, um eine verstärkte Zusammenarbeit zu diskutieren.

4. Frage der innereuropäischen Solidarität

Strittig bleibt die Frage der Solidarität bei der Aufnahme von Flüchtlingen: Bereits im Vorfeld des Gipfels wurde deutlich, dass es keine Zustimmung für eine von mehreren Mitgliedstaaten und dem EP (auch der EVP-Fraktion) geforderte feste Quotenregelung geben würde.

So wurde nur die Durchführung eines von Kommissar Avramopoulos vorgeschlagenen Pilotprojekts zur Verteilung von Flüchtlingen vereinbart. Die Teilnahme an diesem Projekt bleibt aber freiwillig. Der Umfang des Pilotprojekts ist noch unklar, die zwischenzeitlich kolportierte Zahl von 5000 Flüchtlingen erachteten allerdings mehrere Staats- und Regierungschefs und auch die Europäische Kommission als zu niedrig. Feste Zusagen machten die Mitgliedstaaten aber nicht.

Zudem soll eine bessere Registrierung in den Ländern erfolgen, in denen die Flüchtlinge erstmals europäischen Boden betreten. Entsprechend beschlossen die Staats- und Regierungschefs eine stärkere Unterstützung durch das EASO zur Erfassung von Fingerabdrücken und Bearbeitung von Asylbewerbungen in Grenzstaaten.

Die Quotenfrage könnte mittelfristig wieder auf die Agenda rücken. Bundeskanzlerin Merkel betonte am Rande des Gipfels nochmal, dass sich das Gros der Asylbewerber auf die fünf Länder Schweden, Frankreich, Deutschland, Italien und Ungarn verteile.

Langfristig forderte unter anderem die Bundeskanzlerin eine gerechtere Verteilung der Flüchtlinge und mittelfristig eine Beteiligung aller Mitgliedstaaten an dem Pilotprojekt.

Bemerkenswert: In der Pressekonferenz nach dem Gipfel brachte die Bundeskanzlerin eine Änderung der sog. Dublin-Verordnung ins Gespräch. Dublin III regelt,

dass Asylbewerber ihr Verfahren im Ankunftsland der EU durchführen müssen.

Die Reform hin zu einem verbindlichen Solidaritätsmechanismus ist auch eine Forderung der EVP-Fraktion.

Ausblick

Die lettische Ratspräsidentschaft und die Europäische Kommission sollen kommende Woche einen genauen Fahrplan zur Umsetzung der Beschlüsse vorstellen. Früher als geplant wird Kommissar Avramopoulos seine Agenda für Zuwanderung bereits am 13. Mai vorstellen. Im Juni wollen die Staats- und Regierungschefs das Thema dann erneut aufgreifen.

Kommentar

Alleine die Tatsache, dass der Gipfel stattfand ist ein wichtiges politisches Signal der Bereitschaft, mehr unternehmen zu wollen, um die Wiederholung solcher Katastrophen zu verhindern.

Die konkreten Ergebnisse sind – abgesehen von der Verdreifung der Finanzmittel für Triton - wenig spektakulär: Viele Forderungen (Stärkung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, vage Bekenntnisse zu mehr innereuropäischer Solidarität) sind nichts Neues und finden sich seit Jahren immer wieder in den Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs wieder.

Dennoch: Es ist und bleibt ein Fakt, dass jenseits der Frage der Aufnahme von Kriegsflüchtlingen, der Großteil der Asylbewerber aus Staaten kommt, in denen keine politische Verfolgung herrscht, oder der Antragsteller selbst gar nicht verfolgt ist. Entsprechend werden die Asylverfahren dann auch meist zuungunsten der Antragsteller beschieden. Die Analyse der Zusammensetzung der Flüchtlingsströme nach Herkunftsländern hat ein eindeutiges Ergebnis: Die überwältigende Mehrheit drängt aus wirtschaftlichen Gründen nach Europa. Die Lösung kann aber gerade nicht die Aufnahme ganzer Bevölkerungsgruppen Afrikas in die EU sein. Daher ist die Frage der Entwicklungspolitik von elementarer Bedeutung. Ohne wirtschaftliche und politische Entwicklung in den Herkunftsländern werden diese Ströme nicht abreißen. Die Forderung des

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK

April 2015

www.kas.de/bruessel

Rates nach Verstärkung der Bemühungen in der Entwicklungszusammenarbeit ist daher von großer Bedeutung. Insbesondere müssen endlich die Verpflichtungen der Industrieländer, die sich aus der Pariser Erklärung ergeben, erfüllt werden.

Ernüchternd: Die zentrale Frage der Lastenverteilung innerhalb der EU bleibt vorerst ungelöst. Eine rasche Lösung ist hier auch nicht zu erwarten. Dennoch: Die Forderung Merkels zur Änderung der Dublin-Regeln könnte möglicherweise zu einer neuen Dynamik in dieser Diskussion über verbindliche Quoten führen.

Nach wie vor besteht Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten über die Prioritäten: Italien und Malta fordern mehr Solidarität der anderen EU-Staaten, die nordeuropäischen Länder pochen wiederum auf die Umsetzung der bestehenden Regeln zur Registrierung von Migranten durch die südeuropäischen Länder.

Die regelmäßigen Rufe nach mehr Solidarität sind differenziert zu betrachten:

Tatsächlich nimmt aktuell nach Angaben der UN kein Land der Welt mehr Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge auf als Deutschland. Einige Forderungen der griechischen Regierung in den letzten Wochen dürfen daher durchaus als das verstanden werden, was sie sind: Stimmungsmache. Auch die italienischen Forderungen sind nur z. T. berechtigt. Viele mittel- und nordeuropäische Länder sind in keiner Weise unsolidarisch, sondern nehmen überproportional viele Flüchtlinge auf. Großbritannien trägt allerdings – entgegen des von UKIP kommunizierten Bildes – eine vergleichsweise geringe Last.

Großbritannien wiederum ist bei der Frage eine Ausweitung der Seenotrettung zurückhaltend. Grund: Dies könnte noch mehr Menschen ermutigen, die lebensgefährliche Überfahrt zu wagen.

Die vom EP regelmäßig geforderte Schaffung einer gemeinsamen Asyl- und Zuwanderungspolitik bleibt mithin ein schwieriges Terrain.

Oftmals nehmen einige Mitgliedstaaten – nicht zuletzt mit Rücksicht auf anstehende Wahlen oder das innenpolitische Klima – eine wenig kohärente Haltung ein. So ver-

sprach Cameron zwar großzügige finanzielle und materielle Hilfe für Triton, eine Aufnahme weiterer Flüchtlinge durch Großbritannien lehnte er jedoch kategorisch ab.

In den kommenden Wochen und Monaten wird sich zeigen, ob es tatsächlich den Willen gibt, fundamental etwas zu ändern und den Weichenstellungen tatsächlich auch Taten folgen zu lassen. Erst dann wird sich zeigen, ob dieser Gipfel einen Wendepunkt darstellt.