

Gipfel der verbalen Abrüstung

SONDERGIPFEL DER STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS VOM 23. SEPTEMBER

Beim kurzfristig anberaumten Sondergipfel vom 23. September gelang es den Staats- und Regierungschefs, nach der zunehmend eskalierenden Diskussion der vergangenen Wochen und Monate zumindest vorerst wieder zu einer sachorientierten Debatte über das Management der Zuwanderung zurückzukehren. Zudem einigten sie sich auf eine Reihe dringlicher Sofortmaßnahmen: Aufstockung von Finanzhilfen und die Schaffung sog. Aufnahmezentren („Hotspots“) an den EU-Außengrenzen bis Ende November. Zudem sollen Gespräche mit der Türkei über eine bessere Zusammenarbeit folgen. Darüber hinaus will die EU ihre diplomatischen Bemühungen in Libyen und zur Beendigung des Konflikts in Syrien intensivieren.

Hintergrund

Seit Beginn des Jahres rückte die Flüchtlingsproblematik verstärkt in den Mittelpunkt der Europäischen Ratsgipfel: Die Treffen im April und im Juni verdeutlichten allerdings die sehr unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten zu den im Mai vorgestellten Plänen der Europäischen Kommission zur Bewältigung der Migrationsströme.

Am 9. September legte die Europäische Kommission ein zweites Maßnahmenpaket zur Bewältigung der Flüchtlingskrise vor. Die Kernpunkte:

1. Entlastung der Mitgliedstaaten an den südöstlichen EU-Außengrenzen durch eine Umverteilung der Flüchtlinge auf die Mitgliedsländer. Hierzu legte die Kommission sowohl einen Plan für die Verteilung von 120.000 Flüchtlingen als auch einen Vorschlag für eine dauerhafte verpflichtende Quotenregelung vor.
2. Rückführung von Migranten ohne Bleiberecht durch eine Harmonisierung der Rückführungspraxis sowie eine Verordnung zur

Schaffung einer Liste sicherer Herkunftsstaaten.

3. Vorschläge zur Bekämpfung der Fluchtsachen. Die Einrichtung eines 1,8 Milliarden schweren Treuhandfonds für Afrika, die Schaffung von Aufnahmezentren an den EU-Außengrenzen, die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten, die bestehende Asylrechtsstandards nicht umsetzen.

Wie auch schon im Mai lehnte ein Teil der Mitgliedstaaten die Forderung nach verbindlichen Quoten ab. Den EU-Justiz- und Innenministern gelang es am 14. September zudem nicht, sich auf Quoten für die Verteilung von 120.000 Flüchtlingen einigen. Widerstand kam insbesondere von den mitteleuropäischen Ländern, v.a. der Slowakei, Tschechien und Ungarn.

Das Europäische Parlament hingegen stellte sich in einem Entschließungsantrag am 17.9. mehrheitlich hinter die Forderungen der Europäischen Kommission¹ und übte seinerseits scharfe Kritik an den Mitgliedstaaten.

Für weitere Diskussionen sorgten zeitweilige Grenzsicherungen sowie die Wiedereinführung von temporären Grenzkontrollen durch mehrere Mitgliedsstaaten. Neben den inhaltlichen Differenzen über die Zuwanderungspolitik und diversen bilateralen Vorfällen verschärfte sich in den letzten Wochen und Monaten auch der Ton: Einige Regierungsvertreter, wie u.a. der sozialdemokratische Kanzler Österreichs, Werner Faymann, schossen dabei über das Ziel hinaus und

¹ 114 der 217 EVP-Abgeordneten stimmten für den Antrag, 18 dagegen. Weitere 28 Abgeordnete enthielten sich der Stimme, 57 nahmen nicht an der Abstimmung teil. Die meisten ungarischen und polnischen EVP-Abgeordneten enthielten sich oder nahmen nicht an der Abstimmung teil, die slowenischen, baltischen, tschechischen und kroatischen EVP Abgeordneten votierten meist dafür oder enthielten sich. Von den französischen und italienischen Abgeordneten votierte nur eine Minderheit für den Antrag. Rund die Hälfte der slowakischen und der rumänischen EVP-Abgeordneten votierte gegen den Antrag.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK

September 2015

www.kas.de/bruessel

sorgten für eine zunehmende Vergiftung der Atmosphäre.

Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat

Angesichts fehlender Fortschritte bei der Suche nach einer europäischen Lösung der Krise drängten Deutschland und Österreich Mitte September auf ein Sondertreffen der Staats- und Regierungschefs. Andere Akteure reagierten verhalten: Weder die Kommission noch die luxemburgische Ratspräsidentschaft hielten – insbesondere nach den mäßigen Erfahrungen des ersten Migrationsgipfels vom 23. April – einen Sondergipfel für ratsam. Letztlich berief EU Ratspräsident Donald Tusk das Treffen dennoch ein. Grund: die außer Kontrolle geratene Dynamik der gegenseitigen Vorwürfe und Anschuldigungen. Hingegen wollte Tusk eine Diskussion über die Verteilung von 120.000 Flüchtlingen beim Gipfel der Staats- und Regierungschefs unbedingt vermeiden. Dies wäre Sache der Justiz- und Innenminister. Diesen gelang am 22. September unmittelbar vor dem Gipfel nach zähen Verhandlungen eine Einigung. Trotz aller Vermittlungsversuche der luxemburgischen Ratspräsidentschaft erfolgte das Votum jedoch nicht per Konsens sondern mit qualifizierter Mehrheit: Rumänien, Ungarn, die Slowakei und Tschechien stimmten gegen den Vorschlag. Bemerkenswert: Andere Regierungen, die einer dauerhaften Quotenlösung skeptisch gegenüberstehen, wie Polen oder die baltischen Länder stimmten der Verteilung hingegen zu.

Zwar gelang den Ministern ein wichtiger Durchbruch. Einige Beobachter befürchteten durch die Überstimmung von vier Ländern allerdings negative Auswirkungen für die Diskussionen beim Gipfel.

Der Gipfel

Das Treffen der Staats- und Regierungschefs hatte zwei Ziele: 1. Eine verbale Abrüstung und Wiederherstellung eines konstruktiven und offenen Dialogs zwischen den Mitgliedstaaten. 2. Beschluss dringlicher operativer Maßnahmen.

1. Der Gipfel vermittelte ein Signal der Geschlossenheit. Beobachter betonten die verhältnismäßig (und unerwartet) ruhige Gesprächsatmosphäre. Seitenhiebe und An-

schuldigungen zwischen den Staats- und Regierungschefs blieben auch bei den Pressekonzferenzen weitgehend aus.

Bemerkenswert: Die durch qualifizierte Mehrheit beim Ministerrat durchgesetzte Verteilung von 120.000 Flüchtlingen wurde beim Gipfel von den Staats- und Regierungschefs nicht mehr angefochten. Zuvor hatte der slowakische sozialistische Regierungschef Robert Fico noch bei einem Vortreffen der Regierungschefs der Visegrad-Länder vergeblich versucht, seinen ebenfalls sozialistischen Amtskollegen Bohuslav Sobotka aus Tschechien zu einer Revolte beim Rat anzustiften. Nach dem Votum der Minister hatte Fico zudem angekündigt, die Entscheidung nicht umzusetzen und angekündigt, beim Europäischen Gerichtshof eine Klage gegen den Beschluss einzulegen. Daraufhin forderte der Fraktionsvorsitzende der Sozialisten im EP Gianni Pittella, die Mitgliedschaft von Fico's Partei Smer bei den Europäischen Sozialisten zu suspendieren.

Die EVP verabschiedete bei ihrem Vorgipfel am 23.9. ein gemeinsames Papier² zur Flüchtlingskrise. Das Papier fordert u.a. die Einrichtung eines auf die Dauer des Konfliktes begrenzten Schutzstatus für Flüchtlinge, eine europäische Liste sicherer Herkunftsländer und finanzielle Unterstützung zur Errichtung von Aufnahmezentren in Drittstaaten.

2. Die beim Gipfel beschlossenen operativen Maßnahmen umfassen:

a) die Aufstockung der finanziellen Soforthilfen:

Mindestens eine Milliarde soll u. A. an das Welternährungsprogramm den Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen gehen. Tusk hatte vor dem Gipfel auf einer zügigen Erfüllung der finanziellen Zusagen an Welternährungsprogramm für Syrien insistiert, wo akut 330 Millionen Dollar fehlen. Darüber hinaus sollen auch die am stärksten betroffenen Nachbarländer Syriens (Libanon, Jordanien, Türkei) von einer

² „Protecting refugees – securing the EU's external borders – stepping up action against irregular migration“
http://www.epp.eu/sites/default/files/content/documents/EPP_Position_Refugee_Crisis_230915vfinal2_0.pdf

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK

September 2015

www.kas.de/bruessel

Aufstockung des Regionalen Treuhandfonds für Syrien profitieren. Betroffene westliche Balkanstaaten können ebenfalls finanzielle Unterstützung erwarten.

b) Maßnahmen zur Sicherung der Außengrenzen:

Wichtigstes Element: Der durch die EU unterstützte Aufbau von Aufnahmezentren (sog. „Hotspots“) an den EU-Außengrenzen in Griechenland und Italien (und evtl. in Bulgarien) zur Identifizierung, Registrierung von Flüchtlingen und zur Abnahme von Fingerabdrücken bis Ende November 2015. Diese „Hotspots“ sollen auch die Umsiedlung und Rückführung von Migranten unterstützen. Die Einrichtung der Hotspots war eine Kernforderung der mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten.

Die Schaffung eines gemeinsamen EU-Grenzschatzes, die u.a. der zuständige griechische EU-Kommissar Dimitris Avramopoulos (EVP) befürwortet, fand vorerst keinen Konsens und taucht im Abschlusscommuniqué nicht auf.

c) eine engere Kooperation mit EU-Drittstaaten:

Dies gilt insbesondere für die Türkei. Juncker und Tusk werden das Management der Zuwanderung beim Besuch des türkischen Präsidenten Erdogan am 5. Oktober ansprechen. Bislang unternimmt die Türkei wenig, um die EU zu entlasten. Jenseits von finanziellen Instrumenten werden Fortschritte bei der Visaliberalisierung als mögliche Anreize gesehen. Die Türkei fordert aber offenbar auch die Einrichtung einer Sicherheitszone im Norden Syriens. Beobachter erwarten schwierige Gespräche.

d) Bekämpfung der Ursachen der Flüchtlingskrise: In den kommenden Monaten sind Konferenzen mit Transit- oder Ursprungsländern geplant, u. A. die Konferenz über die Westbalkanroute am 8. Oktober sowie ein Gipfel mit afrikanischen Ländern am 11./12. in La Valletta. Bei letzterem wird es auch um finanzielle Anreize zur verstärkten Zusammenarbeit bei der Rückführung von Flüchtlingen und Aufstockung eines Notfonds gehen.

Zudem sagt die EU ihre Unterstützung bei der Regierungsbildung in Libyen zu und ruft zu „internationalen Anstrengungen“ zur Be-

endigung des Syrien-Konflikts auf, ohne auf nähere Maßnahmen einzugehen.

Unterschiedliche Auffassungen gibt es zwischen den Staats- und Regierungschefs über die Rolle Russlands und auch die Einbindung des syrischen Diktators Baschar al-Assad bei der Beilegung des Konflikts.

Insgesamt konzentrierte sich der Gipfel v. a. auf kurzfristige Maßnahmen. Längerfristige Strategien zur Bekämpfung der Ursachen wollen die Staats- und Regierungschefs beim regulären Ratstreffen Mitte Oktober diskutieren. Die von der Kommission vorgeschlagenen verbindlichen dauerhaften Quotenregelungen sind vorerst nicht konsensfähig.

Dem Wunsch Italiens, die Auswirkungen der Flüchtlingskrise auf nationale Haushalte zu berücksichtigen und damit die Sparvorgaben zu lockern, wurde beim Gipfel nicht entsprochen.

Bemerkenswert ist noch das deutliche Bekenntnis zur Umsetzung bestehender Regeln des Schengenraums und zur Anwendung des Dublinsystems. Bislang ist die Umsetzung der Asylstandards durch die Mitgliedstaaten unzureichend: Die Kommission hat daher parallel zum Gipfel gegen 19 Staaten – darunter auch Deutschland – Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Kommentar

Der im Vorfeld umstrittene Sondergipfel scheint seinen Zweck erfüllt zu haben. Es gelang vorerst, zu einer sachlichen und konstruktiven Diskussion zurückzukehren. Ein Indikator: Die Stimmung bei der Pressekonferenz von Juncker und Tusk bei diesem Treffen war wesentlich besser als noch beim letzten Sondergipfel am 23. April.

Zudem gelang eine Einigung auf eine Reihe dringlichster Maßnahmen. Beachtlich ist die beschlossene Schaffung der sog. „Hotspots“ zur besseren Sicherung der Außengrenzen. Gerade Griechenland war in den vergangenen Jahren bei der Wahrnehmung seiner Kontrollpflichten völlig überfordert.

Gute Ansätze zeigen sich auch bei den Überlegungen zur Bekämpfung der Ursachen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK

September 2015

www.kas.de/bruessel

Eine Einigung auf feste Flüchtlingsquoten hatten Beobachter ohnehin nicht erwartet. Tusk hatte sogar das Thema gar nicht erst auf die Tagesordnung genommen. Vor dem Hintergrund der nach wie vor sehr weit auseinander liegenden Vorstellungen scheint ein rascher Konsens derzeit illusorisch. Viele Brüsseler Beobachter halten es zudem für wenig ratsam, eine feste Flüchtlingsquote gegen den Willen einiger Mitgliedstaaten zu beschließen. Die Mehrheitsentscheidung über die Verteilung der 120.000 Flüchtlinge war unumgänglich, sollte aber nicht zum Regelfall werden, um die Atmosphäre nicht dauerhaft zu vergiften.

Die Beschlüsse des Gipfels – so sie denn auch entsprechend umgesetzt werden – sind jedoch lediglich eine erste Etappe eines langen Weges: Ratspräsident Tusk warnte nach dem Gipfel, dass alleine aus Syrien in den kommenden Jahren mehrere Millionen Flüchtlinge zu erwarten wären.

Entsprechend wird das Migrationsthema auch beim kommenden Gipfel am 15./16. Oktober einen prominenten Platz auf der Agenda einnehmen.