

Wenig Fortschritt in der Flüchtlingsfrage – Minirat im November

INFORMELLER GIPFEL DER STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS IN VALLETTA VOM 12. NOVEMBER 2015

Die europäischen Staats- und Regierungschefs verabschiedeten bei ihrem informellen Gipfel in Valletta keine Schlussfolgerungen, sondern nahmen in ihren Gesprächen in erster Linie eine Bestandsaufnahme der Umsetzung der dringlichsten Maßnahmen vor.

Wichtigstes Ergebnis: in den kommenden Wochen soll ein EU-Türkei-Gipfel stattfinden. Ziel: eine verbindliche Einigung über die Zusammenarbeit beim Umgang mit den Flüchtlingsströmen.

Hintergrund

Bei ihrem letzten Treffen am 15. Oktober hatten die Staats- und Regierungschefs eine Reihe von Maßnahmen zum Management der Flüchtlingsströme beschlossen: Stärkung der Kontrolle der EU-Außengrenzen, Rückführung, bessere Zusammenarbeit mit Drittstaaten, insbesondere der Türkei. Aus mehreren Gründen war nun aber noch vor dem regulären Dezegembgipfel (17./18.12.) ein weiteres Treffen nötig:

1. Die Umsetzung der im September und Oktober getroffenen Beschlüsse durch die Mitgliedstaaten ist schleppend, um es vorzichtig zu formulieren:

Dies gilt insbesondere für die Ende September vereinbarte Verteilung von 160 000 Flüchtlingen: Bislang wurden nur 130 Flüchtlinge verteilt, also weniger als 0,1%. Kommissionspräsident Juncker machte beim Gipfel seinen Unmut über das langsame Tempo deutlich und rechnete hoch, dass die EU bis 2101 brauchen werde, falls die Mitgliedstaaten diesen Prozess nicht beschleunigten.

Trotz einiger in den letzten Wochen gezahlten Summen haben die Mitgliedstaaten ihre finanziellen Verpflichtungen für die diversen

Hilfsprogramme noch nicht erfüllt: In die Treuhandfonds für Afrika und Syrien haben die Mitgliedstaaten erst 4,5% bzw. 8% der in Aussicht gestellten Gelder eingezahlt. Hingegen haben die Mitgliedstaaten inzwischen 88% der zugesagten Mittel für diverse internationale Hilfsprogramme (Welter-nährungsprogramm, UNHCR. etc.) überwiesen. Die Kommission hat ihre Zahlungen bereits vor Wochen geleistet. Die Zahlungsmoral der einzelnen Länder ist recht unterschiedlich ausgeprägt.

Zögerlich verlief bislang auch die in Aussicht gestellte personelle Aufstockung der Grenzschutzagentur FRONTEX und des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO).

Zudem gab es nach der grundsätzlichen Einigung über eine engere Zusammenarbeit mit der Türkei beim letzten Gipfel viele offene Fragen über die konkreten Leistungen beider Seiten.

2. Die Lage hat sich in den vergangenen Wochen weiter verschärft: Die Zahl der Neuankömmlinge wächst stetig – die EU-Grenzschutzagentur Frontex verzeichnet für dieses Jahr bereits 1,2 Millionen illegale Grenzübertritte. Gleichzeitig sahen sich in der Zwischenzeit weitere Mitgliedstaaten zu Maßnahmen zum Schutz ihrer Grenzen gezwungen: Schweden führte Grenzkontrollen wieder ein, Slowenien beginnt mit der Errichtung eines Zaunes um die Flüchtlingsströme an die Kontrollpunkte zu kanalisieren.

3. Gleichzeitig sollte das Treffen dazu dienen, den Europäischen Rat wieder zum zentralen Steuerungsinstrument für das Management der Flüchtlingskrise zu machen. Hintergrund: Am 25. Oktober fand auf die Initiative Deutschlands und Einladung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK

November 2015

www.kas.de/bruessel

der Europäischen Kommission ein Mini-Gipfel von acht europäischen Staats- und Regierungschefs und zwei Regierungschefs der Westbalkanländer statt. Grund: die rasche Verschlechterung der Lage entlang der Westbalkanroute auf die der Oktobergipfel nach Ansicht einiger Teilnehmer keine hinreichende Antwort gegeben hatte. Der Präsident des Europäischen Rats, Donald Tusk aber auch einige andere Mitgliedstaaten empfanden laut kundigen Beobachtern die Abhaltung eines separaten Gipfels allerdings als unglückliches Signal. Dies könnte den Europäischen Rat schwächen. Mithin sollte ein Treffen möglicherweise auch dazu dienen, die Diskussionen wieder im Europäischen Rat zusammenzuführen und diesen als Steuerungsinstrument bestätigen.

Im Nachgang des Valletta-Gipfels der afrikanischen und europäischen Regierungschefs zur Migration (11./12. November), der sich vor allem mit mittel- und langfristigen Maßnahmen zum Management der Flüchtlingsströme beschäftigte¹, kamen daher die Staats- und Regierungschefs zu einem informellen Treffen zusammen. Vor dem Gipfel warnte der Donald Tusk nochmals eindringlich, dass die Zukunft des Schengenraums auf dem Spiel stünde und die Zeit für eine Lösung ablaufe.

Dem Treffen wohnten 24 der 28 Regierungschefs bei, vier Mitgliedstaaten (Polen, Portugal, Großbritannien, Irland) mussten sich durch andere Regierungschefs vertreten lassen. Darüber hinaus nahm als Vertreter der Ratspräsidentschaft auch der luxemburgische Außenminister, Jean Asselborn und – in seiner Funktion als Verhandlungsführer in den Gesprächen mit der Türkei – der Vize-Präsident der Europäischen Kommission, Frans Timmermans am Gipfel teil.

¹ Die fünf in einer politischen Erklärung zusammengefassten und einem Aktionsplan ausgearbeiteten Schwerpunkte sind: Bekämpfung der Ursachen der Flüchtlingskrise, Stärkung der legalen Zuwanderung (u.a. durch Verdopplung der dafür vorgesehenen Plätze), Schutz von Flüchtlingen, Kampf gegen Schmuggler und Stärkung der Rückführungen

Verlauf & Ergebnisse

Der Schwerpunkt der Gespräche lag auf der Zusammenarbeit mit der Türkei.

Wichtigstes operatives Resultat des Gipfels: Noch in diesem Jahr wird ein separater Gipfel zwischen der Türkei und der EU (aller Staats- und Regierungschefs) stattfinden, um den gemeinsamen Aktionsplan zum Management der Flüchtlingsströme verbindlich zu vereinbaren und auch das weitere Vorgehen im Syrienkonflikt zu besprechen. Ein genaues Datum steht noch nicht fest und ist von der Regierungsbildung in Ankara abhängig. Voraussichtlicher Termin: Ende November / Anfang Dezember.

Die Abhaltung des Gipfels war eine Kernforderung der deutschen Bundeskanzlerin. Andere Mitgliedstaaten waren zunächst skeptisch und hatten für ein Treffen mit Erdogan am Rande des planmäßigen Dezembergipfels plädiert. Das Abhalten eines eigenständigen Gipfels werten Diplomaten und Beobachter als wichtige diplomatische Geste gegenüber der Türkei.

Gleichzeitig verpflichtete sich die EU, für den Zeitraum 2016/2017 in mehreren Tranchen die Türkei mit insgesamt drei Milliarden Euro in Form einer sog. „Refugee Grant Facility“ zu unterstützen und geht damit auf eine der zentralen Forderungen Ankaras ein. Die Kommission kündigte an, 500 Millionen Euro bereitzustellen. Die Höhe der Beiträge der Mitgliedstaaten sind noch unklar und u.a. abhängig von den Haushaltsberatungen an diesem Freitag mit dem Europäischen Parlament, im Rahmen derer u.U. noch weitere Gelder umgewidmet werden könnten. Der deutsche Beitrag könnte sich mutmaßlich auf etwas über 500 Millionen Euro belaufen, Frankreich und das vereinigte Königreich würden wohl rund 400 Millionen beisteuern müssen.

Die Kommission wird parallel die entsprechenden rechtlichen Grundlagen für die Fazilität vorbereiten.

Die Mittel sollen strikt zweckgebunden für die Verbesserung der Lage der rund zwei Millionen Flüchtlinge eingesetzt werden. Abzuwarten ist allerdings noch, ob Ankara sich mit den drei Milliarden zufrieden gibt oder weitere Unterstützung verlangt.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK

November 2015

www.kas.de/bruessel

Wie schon beim Oktobergipfel angekündigt, will die EU die Gespräche zur Visa-Liberalisierung beschleunigen und die Türkei bei der Erfüllung der Voraussetzungen stärker unterstützen. Im Gegenzug soll die Türkei das vor einem Jahr vereinbarte Rückübernahmeabkommen anwenden. Beide Prozesse sollen aneinander gekoppelt werden.

Die Staats- und Regierungschefs stellten zudem die Eröffnung eines weiteren Kapitels in den EU-Erweiterungsverhandlungen in Aussicht, dem offenbar auch Zypern inzwischen zustimmt.

Bei den weiteren Diskussionen orientierten sich die Staats- und Regierungschefs weitgehend an den Beschlüssen der Justiz- und Innenminister, die am 9. November eine 18-Punkte-Prioritätenliste² vereinbart hatten. Einige Schwerpunkte:

1. Maßnahmen zur Grenzsicherung: Die Staats- und Regierungschefs diskutierten die Fortschritte bei der Erstellung der Hotspots, in denen sowohl die Registrierung der Flüchtlinge und Maßnahmen zur Rückführung erfolgen sollen.

Beachtlich: Beim Gipfel sicherten Ungarn, Tschechien und die Slowakei zu, Frontex und die EASO mit 225 Beamten zu verstärken und damit entscheidend zur Behebung der personellen Engpässe beider Institutionen beizutragen.

2. Pflicht zur Kooperation bei der Registrierung: Im Rahmen seiner Pressekonferenz betonte Ratspräsident Tusk auch die Pflicht der Flüchtlinge zu kooperativem Verhalten bei der Identifizierung. Ohne vorherige Registrierung keinerlei Ansprüche auf Leistungen; wenn jemand nicht kooperierte, müsste dies Konsequenzen haben.

3. Zusammenarbeit mit weiteren Drittstaaten: Die EU will ihre Hilfe auch gegenüber Jordanien und dem Libanon verstärken. In absehbarer Zeit könnten mit beiden Ländern ebenfalls Gipfel durchgeführt werden. Bezugnehmend auf das Treffen vom 25. Ok-

tober betonte Tusk auch die Bedeutung einer engen Abstimmung mit den Ländern des westlichen Balkans.

4. Keine Fortschritte mit Hinblick auf einen permanenten Verteilungsmechanismus. Immerhin stellt kein Mitgliedsstaat die im September per Mehrheitsbeschluss beschlossene Verteilung der 160.000 Flüchtlinge in Frage.

Bemerkenswert: Beim Gipfel betonten mehrere Akteure, alles Notwendige zu unternehmen, um die Zukunft des Schengenraums zu sichern.

Kommentar

Die Aneinanderreihung von Gipfeln in den letzten Monaten macht den Umfang des Abstimmungsbedarfs zwischen den immer noch unterschiedlichen Positionen deutlich. Es bedarf derzeit offenbar jedoch regelmäßigen Drucks von allerhöchster Stelle, um auch nur kleine Fortschritte zu erzielen und die Mitgliedstaaten an die Erfüllung der von ihnen selbst vereinbarten Abmachungen zu erinnern. Immerhin lässt sich an den Gipfelbeschlüssen der letzten Monate ablesen, dass es ein zunehmendes gemeinsames Verantwortungsgefühl für die Sicherung der EU-Außengrenzen gibt.

Des Weiteren deuten einige Gesten in den letzten Wochen (u.a. die ausführliche und demonstrative Würdigung der Kanzlerin durch Tusk bei der Europarede der KAS in Berlin) wie auch der Gipfel selbst wieder auf einen Schulterschluss zentraler Akteure im Europäischen Rat hin.

² Die Liste finden Sie unter folgendem [Link](#).