

# DIE MIGRATIONSSTRATEGIE DER EU: BEGRÜSSENSWERTE NEUE IMPULSE

António Vitorino | *Präsident des Jacques Delors Institute*

Yves Pascouau | *Assoziierter Senior-Wissenschaftler am Jacques Delors Institute und Direktor am European Policy Centre*

Die Migrationsagenda der Europäischen Kommission wurde vor einem besonders schwierigen humanitären und politischen Hintergrund veröffentlicht. Die Kommission Juncker hatte eine heikle Aufgabe zu bewältigen, da zwar schnelles Handeln gefragt, der Handlungsspielraum aber eher gering war. Drei Aspekte dieser Agenda verdienen es, in den Vordergrund gestellt zu werden: Innovation, Stärkung und langfristige Vision. Dieser Meinungsbeitrag wurde auf [HuffingtonPost.fr](http://HuffingtonPost.fr) veröffentlicht.

Die Migrationsagenda der Europäischen Kommission wurde vor einem besonders schwierigen Hintergrund veröffentlicht. Schwierig vor allem in humanitärer Hinsicht, aufgrund der wiederkehrenden, unerträglichen Dramen, die sich im Mittelmeer abspielen und eine rasche Antwort erfordern. Schwierig auch in politischer Hinsicht aufgrund der Wirtschaftskrise und schließlich im Hinblick auf die Wahlen, bei denen sich ein Anstieg der rechtsextremen und europafeindlichen Parteien abzeichnet – alle diese Aspekte erschweren die Gespräche und Aktionen auf diesem Gebiet.

Vor diesem Hintergrund hatte die Kommission Juncker eine heikle Aufgabe zu bewältigen, da zwar schnelles Handeln gefragt, der Handlungsspielraum aber eher gering war. Einige der Leitlinien waren bereits anlässlich der Außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates am 23. April bekannt gegeben worden. Die Veröffentlichung der Migrationsagenda ist für die Kommission jetzt die Gelegenheit, die kurz-, mittel- beziehungsweise langfristig geplanten Aktionen noch einmal in Erinnerung zu rufen und zu erläutern. Drei Aspekte dieser Agenda verdienen es, in den Vordergrund gestellt zu werden: Innovation, Stärkung und langfristige Vision.

## 1. Erzwungene Solidarität: eine innovative, politische Kommission

Die erste Innovation fällt in den Rahmen der angekündigten Maßnahmen zur „Umsiedelung“ und „Neuansiedelung“ von Personen, die internationalen Schutz benötigen oder beantragen. Hinter diesem europäischen Jargon zeichnen sich die Schwerpunkte einer neuen „Solidarität“ zwischen den Mitgliedstaaten der EU und gegenüber Drittstaaten ab.

Die Umsiedelung, auch unter dem Begriff „EU-Quotenregelung“ bekannt, besteht darin, einen Verteilungsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten und den Asylbewerbern einzurichten, die in den Ländern an den EU-Außengrenzen ankommen. Betroffen sind hauptsächlich Staaten, die sich aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage befinden. Dies ist gegenwärtig der Fall von Italien, dessen Aufnahmekapazitäten

dem zunehmenden Ansturm von Asylbewerbern (+143 % zwischen 2013 und 2014<sup>1</sup>) nicht mehr gerecht werden können.

Angesichts der Untätigkeit der Mitgliedstaaten, die Italien nicht konkret entlasten, geht die Kommission jetzt einen Schritt weiter und wird Ende Mai ein obligatorisches Umsiedelungskonzept zwischen den EU-Mitgliedstaaten vorgelegen. Der Vorschlag beruht auf einem zeitlich befristeten Verteilungsmechanismus von Personen, die eindeutig internationalen Schutz in der EU benötigen. Die Verteilung der Asylbewerber zwischen den Mitgliedstaaten erfolgt auf der Basis objektiver Kriterien wie Bevölkerungszahl (40 %), BIP (40 %), Arbeitslosenrate (10 %) und Anzahl der bereits aufgenommenen Asylbewerber und neu angesiedelten Flüchtlinge pro Million Einwohner zwischen 2010 und 2014.

Wer die „politische“ Dimension der Kommission Juncker anzweifeln sollte, könnte sein Urteil revidieren, denn die Entscheidung der Kommission kommt einem regelrechten politischen Kraftakt zugunsten von Artikel 78.3 AEUV gleich. Diese rechtliche Grundlage ist in zweifacher Hinsicht von Bedeutung. Sie ermöglicht Großbritannien, das gegen dieses Maßnahmenpaket ist, die Ausnahmeregelung (Opt-Out-Klausel) in Anspruch zu nehmen, was das Land auch zu tun beabsichtigt und bereits angekündigt hat. Sie setzt allerdings eine Annahme mit qualifizierter Mehrheit voraus. Die Gegner des Projekts wie Ungarn benötigen jedoch eine Sperrminorität, um die Umsetzung dieses Vorschlags zu verhindern.

Die Verhandlungen zum Inhalt des Vorschlags erweisen sich als schwierig. Einerseits wird es mit größter Wahrscheinlichkeit heftige Debatten über die Verteilungskriterien geben, was bedeutet, dass sich der heute vorgestellte Verteilungsschlüssel noch ändern wird. Andererseits müssen weitere Aspekte näher ausgeführt werden, wie die individuellen Rechtswege und -mittel gegen einen Umsiedelungsbeschluss oder die zu ergreifenden Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die umgesiedelten Personen auch in dem ihnen zugewiesenen Mitgliedstaat bleiben.

Der angekündigte Beschluss zu einer Empfehlung für ein Neuansiedelungskonzept stellt eine zweite bemerkenswerte Innovation dar. Es geht darum, sich solidarisch mit

den Drittstaaten zu zeigen, die eine beträchtliche Anzahl von Flüchtlingen aufnehmen, und die Ankunft und Verteilung der schutzbedürftigen Personen aus diesen Drittstaaten in den Mitgliedstaaten zu organisieren. Basierend auf einem ähnlichen Verteilungsschlüssel wie bei der Umsiedelung sieht diese gegenwärtig nicht verbindliche Maßnahme die Neuansiedelung von 20 000 Personen pro Jahr bis 2020 vor. Die Kommission betont, dass diese erste Initiative, falls erforderlich, durch eine verbindliche Neuansiedelungsmaßnahme ergänzt werden könnte, denn auch in diesem Fall könnte die Maßnahme aufgrund ihres freiwilligen Charakters an ihre Grenzen stoßen und die Kommission dazu zwingen, Solidarität zu "verordnen".

Der innovative Vorschlag der Kommission Juncker zeugt von dem Bestreben, der humanitären Dringlichkeit gerecht zu werden und gegebenenfalls die Mitgliedstaaten zur Solidarität zu zwingen. Jetzt sind die Mitgliedstaaten selbst am Zuge. Auch wenn die Verhandlungen zum Umsiedlungskonzept das Ausmaß ihrer internen Solidarität unter Beweis stellen, wird erst die Anzahl der tatsächlich unter den 20 000 neu angesiedelten Personen das Ausmaß ihrer externen Solidarität zu einem Zeitpunkt widerspiegeln, an dem Millionen Menschen vor den Konflikten im Nahen Osten oder in Nordafrika fliehen.

## 2. Stärkung des Vorhandenen: eine pragmatische Kommission

Die Bestätigung betrifft in erster Linie die Verdreifachung der für die Operationen Triton und Poseidon in den Jahren 2015 und 2016 bereitgestellten Finanzmittel. Nach Angaben der Kommission würde es der Agentur FRONTEX ermöglichen, ihre Unterstützung auf die unter Druck stehenden Staaten auszudehnen, insbesondere im Bereich der Überwachungs- und Rettungsaktionen<sup>2</sup>. Es besteht kein Zweifel daran, dass diese Entscheidung von einigen Mitgliedstaaten wegen ihres „Anziehungseffekts“, der zwar noch nachzuweisen ist, erheblich kritisiert werden wird. Es handelt sich hierbei aber um eine absolute Notwendigkeit, wenn wir verhindern wollen, dass weiterhin Menschen auf dem offenen Meer sterben.

Und schließlich bestätigt die Agenda der Kommission einen Trend, der einerseits die Notwendigkeit betrifft, die geltende Gesetzgebung umzusetzen, und andererseits die verbesserte Koordination der Operationen anstrebt. Diese Aspekte werden im zweiten Teil der Agenda behandelt, der sich mit den umzusetzenden Maßnahmen in den vier Bereichen der Migrationspolitik

-irreguläre Einwanderung, Grenzmanagement, Asylpolitik und legale Einwanderung - beschäftigt.

Vielleicht werden einige die „mangelnden Impulse“ der Vorschläge sowohl vom Inhalt als auch von der Verteilung zwischen den verschiedenen Dienststellen der EU-Exekutive her bedauern. Der Versuch, die vorhandenen Maßnahmen umzusetzen und sie gleichzeitig effizienter zu gestalten, ist keine leichte Aufgabe und verdient entsprechende Aufmerksamkeit. Darüber hinaus ist der aktuelle politische Hintergrund für umfangreiche Leitlinien nicht geeignet.

## 3. Langfristige Vision: eine Kommission, die die Migrationsdebatte nützlich erweitert

Der letzte Teil der Agenda enthält die langfristig umzusetzenden Maßnahmen: Darin zeigt sich die Dynamik, die im zweiten Teil fehlt. Die Kommission stellt die Leitlinien vor, die zurzeit noch nicht die Unterstützung der Mitgliedstaaten haben, die sie aber diskutieren und langfristig auch umsetzen möchte.

Im Bereich der Asylpolitik stellt die Kommission drei Arbeitsschwerpunkte vor, die ein „Asylgesetz“, die gegenseitige Anerkennung der Entscheidungen zu Asylanträgen und die Einrichtung eines einzigen Entscheidungsprozesses bei Asylfragen betreffen, um die Unzulänglichkeiten des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu beseitigen und die Grenzen der der Dublin-Verordnung zugrunde liegenden Logik aufzuheben.

Im Bereich des Grenzmanagements erwägt die Kommission eine verstärkte gemeinsame Nutzung der Mittel und die Einrichtung einer Europäischen Küstenschutzzone. Und schließlich möchte sie Denkanstöße zur Schaffung eines Systems geben, das den Arbeitgebern ermöglicht, vorzugsweise Bewerber aus einer Migrantengruppe einzustellen.

Diese Vorschläge stellen zwar nur Schwerpunktthemen dar, an denen die Kommission arbeiten möchte, aber sie haben den großen Vorteil, dass sie die unerlässlichen Debatten über die legale Einwanderung und Integration, den Bedarf an Arbeitskräften und das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten wieder aufleben lassen.

\*\*\*

An der von der Kommission vorgestellten Agenda kann man durchaus Kritik üben, was zweifellos auch der Fall sein wird. Trotzdem muss der EU-Exekutive zugute gehalten werden, dass sie ein beachtliches politisches Engagement in einem Umfeld an den Tag legt, das dafür nicht gerade bestens geeignet war.

1. Eurostat, „Zahl der Asylbewerber in der EU im Jahr 2014 sprunghaft auf mehr als 625 000 gestiegen“, Pressemitteilung 53/2015, 20.03.2015.

2. Zu diesem letzten Punkt sieht die Verordnung 656/2014 in ihrem Artikel 9, Absatz 1 vor: „Die Mitgliedstaaten kommen ihrer Pflicht nach, jedem Schiff und jeder Person in Seenot Hilfe zu leisten, und stellen während eines Seeinsatzes sicher, dass ihre beteiligten Einsatzkräfte dieser Pflicht im Einklang mit dem Völkerrecht und unter Achtung der Grundrechte nachkommen.“