

Zwänge und Spielräume für eine europäische Grenz- und Flüchtlingspolitik

Kurzfristige Szenarien

Raphael Bossong

Der EU ist es mit hohem Mitteleinsatz gelungen, den östlichen Mittelmeerraum weitgehend abzuriegeln. Dagegen stellt die anhaltende Zuwanderung von Flüchtlingen über Libyen eine immense Herausforderung dar. Der Handlungsdruck steigt angesichts der festgefahrenen Debatte über die Teilung der Lasten irregulärer Migration, falscher Erwartungen an den Außengrenzschutz und anstehender Wahlen in Italien. In der Folge könnten das Schengen-Regime und die Stabilität der Eurozone erneut in Frage gestellt werden. Freiwillige praktische Solidarität einiger Mitgliedstaaten oder die Stärkung libyscher Kräfte böten die Möglichkeit, mehr Zeit für notwendige Reformen der Flüchtlingspolitik zu gewinnen. Die Externalisierung der europäischen Migrationskontrolle darf jedoch nicht um jeden Preis angestrebt werden. Vielmehr sollte Deutschland die Unterstützung Italiens und die Freizügigkeit im Schengenraum stärker priorisieren.

Nachdem die Balkanroute geschlossen und das Flüchtlingsabkommen zwischen der EU und der Türkei getroffen worden war, ging im Frühjahr 2016 die Zahl der Überfahrten über das östliche Mittelmeer drastisch zurück. Seither steht die Kontrolle der zentralen Mittelmeerroute wieder im Fokus der Anstrengungen. So konnte die Kooperation mit Algerien und Marokko bei der Migrationskontrolle fortgesetzt werden, während insbesondere Deutschland entsprechende Projekte mit Tunesien und Ägypten vorantreibt.

Diese vier Staaten haben das Mittelmeer nahezu vollständig abgeriegelt und ihre Gesetze zur Eindämmung von Menschen-

schmuggel und irregulärer Einwanderung deutlich verschärft. Jenseits der oft geäußerten normativen Kritik an den damit verbundenen Einschränkungen des Flüchtlingsschutzes und der Menschenrechte sind die Kooperationsmöglichkeiten derzeit weitestgehend ausgereizt. Selbst wenn zusätzliche Finanzhilfen in Aussicht gestellt würden, die mit Hilfen im Rahmen des EU-Türkei-Abkommens vergleichbar wären, stehen Stabilitätsinteressen dieser Staaten einer noch umfassenderen Migrationskontrolle entgegen. Dies betrifft insbesondere Lager, in denen extraterritorial über Gesuche auf Asyl in der EU entschieden werden könnte. Es besteht die Gefahr, dass

derartige Lager schnell wachsen und die staatliche Souveränität in Frage stellen.

Da gegenwärtig mehr als 90 Prozent aller irregulären Überfahrten nach Europa in Libyen starten, gibt es ohnehin keine außenpolitische Alternative zu einem Engagement in diesem Land. Würden die aktuellen Zahlen linear fortgeschrieben, wäre für 2017 mit mehr als 250 000 Personen zu rechnen, die zumeist in völlig untauglichen und überfüllten Booten in Richtung Italien ablegen. Die Zahl der resultierenden Unglücks- und Todesfälle steigt weiter an, was eine scharfe Kontroverse zwischen staatlichen Akteuren und in der Seenotrettung engagierten Menschenrechtsorganisationen befeuert hat.

Der Europäische Rat von Malta stellte im Februar 2017 aber erneut klar, dass die Eindämmung der Migration Priorität habe. Im verabschiedeten Maßnahmenpaket, das primär auf eine Stärkung der libyschen Küstenwache abzielt, folgte der Rat den Vorstellungen Italiens, das schon das Gaddafi-Regime in die Grenzsicherung eingebunden hatte.

Innenpolitische Dilemmata

Der politische Konsens über die Externalisierung der Migrationskontrolle erklärt sich aus der aktuellen innenpolitischen Lage in den EU-Mitgliedstaaten. Viele von ihnen arbeiten mit Hochdruck daran, die Rückführung von irregulär Eingewanderten und abgelehnten Asylsuchenden zu erleichtern. Dennoch ist es in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle zeitraubend oder gar nicht möglich, einmal auf europäischem Boden angekommene Personen auszuweisen. Das Vorhaben, Maghreb-Staaten zu sicheren Dritt- und Transitstaaten zu erklären, um – analog zur Logik des Türkei-Abkommens – auf dieser Grundlage Asylgesuche beschleunigt abzulehnen, ist in Deutschland vorläufig gescheitert. Schließlich bleibt das Hindernis mangelnder Rücknahmebereitschaft wichtiger Herkunftsländer wie Nigeria, der trotz intensivierter europäischer Diplomatie und der Androhung, Entwicklungshilfe zu kürzen, kaum beizukommen ist.

Reformen, die den solidarischen Umgang mit irregulärer Migration in die EU fördern sollen, kommen ebenfalls kaum voran. Das gilt insbesondere für die Neuordnung der Dublin-Verordnung, die den Mechanismus zur Verteilung von rund 160 000 Flüchtlingen aus Italien und Griechenland ablösen sollte, der diesen Sommer ausläuft und weitgehend gescheitert ist. Der vorliegende Reformentwurf würde einen automatischen Verteilungsmechanismus in Kraft setzen, sobald ein einzelner Mitgliedstaat mehr als 150 Prozent einer gemeinschaftlich berechneten Vergleichsquote von Asylsuchenden zu verzeichnen hätte. Selbst im kaum wahrscheinlichen Fall einer schnellen Verabschiedung und effektiven Umsetzung dieses Entwurfs könnte Italien frühestens ab Mitte 2018 profitieren. Bisher weisen die für den Verteilungsmechanismus ausschlaggebenden Zahlen einen stark überproportionalen Anteil Deutschlands an allen Asylanträgen in der EU aus. Zudem würde die Erstzuständigkeit der Ankunftslander weiter gestärkt, so dass die oftmals praktizierte Weitergabe der Zuständigkeit für Asylverfahren nahezu unmöglich wäre. Fast alle externen Sachverständigen empfehlen daher einen Übergang zu europäisch organisierten Asylverfahren, legalen Zugangswegen und zu Verteilungsmechanismen, welche die Interessen der Schutzsuchenden berücksichtigen würden.

Falsche Erwartungen an den gemeinsamen Grenzschutz

Entsprechende Plädoyers stoßen aber noch auf taube Ohren. Einige Mitgliedstaaten pochen unbeirrt auf Fortschritte beim Grenzschutz der EU, ohne plausible konkrete Vorschläge zu machen. Der im vergangenen Jahr beschlossene Ausbau von Frontex zur Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ändert kaum etwas für die zentrale Mittelmeerroute. Die seit 2015 laufende Triton-Mission unterstützt nach wie vor primär die Seenotrettung in italienischen Gewässern. Die technische Vernetzung der Seeraumüberwachung des Mittel-

meers, die strategische Risikobewertung von Migrationsrouten und die Unterstützung der Registrierungsprozesse in italienischen Hotspots sind ebenfalls nahezu unverändert geblieben. Letzlich führt die Vorstellung einer den Mittelmeerraum abriegelnden EU-Küstenwache in die Irre. Die Mitgliedstaaten sind zögerlich oder schlicht nicht in der Lage, Personal und Ausrüstung in größerem Umfang bereitzustellen. Und eine vollständig europäisierte Küstenwache wäre wie die nationalen Kräfte zur Seenotrettung und zur Prüfung von Schutzgesuchen verpflichtet.

Als Alternative ist wiederholt die »australische Lösung« der Zurückführung von Booten propagiert worden. Einen vergleichbaren Vorschlag unterbreitete Deutschland. Danach würden in Krisensituationen Schutzsuchende zunächst in von der EU garantierte sichere Zonen in Drittstaaten verbracht. Dies ist nicht nur aufgrund der Weigerung aller Maghreb-Staaten, extraterritoriale Lager einzurichten, wenig realistisch. Die australische Erfahrung zeigt, dass derartige Regelungen massive Menschenrechtsverletzungen nach sich ziehen können. Und angesichts der Situation in Libyen sowie der strukturellen Migrationstreiber – Bevölkerungsentwicklung, wirtschaftliche Lage und Gewaltkonflikte – erscheint es nicht plausibel, dass die Zurückweisung von Booten genügen würde, um von irregulären Überfahrten abzuschrecken.

Kurzfristige Szenarien

Welche Entwicklungen sind angesichts dieser Pattsituation in den kommenden Monaten denkbar?

Italienische Resilienz und freiwillige Solidarität. In einem eher optimistischen Szenario setzt sich die gegenwärtige Zuwanderungsdynamik fort, die aber in Italien und durch sich beschleunigende Fortschritte in der europäischen Migrationspolitik aufgefangen würde. Trotz berechtigter Klagen über mangelnde europäische Solidarität erkennt die italienische Regierung, dass ein pro-europäischer Kurs von übergeordnetem

Interesse ist, und unternimmt eine anhaltende Kraftanstrengung. Sollte sich die wirtschaftliche Lage im Land weiter entspannen, würde auch die Mehrheit der Bevölkerung bei den nationalen Parlamentswahlen, die zwischen Herbst 2017 und Frühjahr 2018 abzuhalten sind, für die politische Mitte votieren. Anschließend könnte durch allmählich ineinandergreifende EU-Reformen – die neben verstärkten Rückführungen auch für den Ausbau von Neuansiedlungen und der legalen Migration sorgen würden – eine schrittweise Entspannung herbeigeführt werden. Ein erstarktes französisch-deutsches Tandem könnte dabei vor der Verabschiedung einer Dublin-Reform das Bemühen um eine Teilung der Lasten in freiwilligen Formaten neu beleben.

»Fünf Sterne« gegen Nordeuropa. Das entgegengesetzte Szenario wäre eine erneute Eskalation der Krise. Italien bekundet seit Jahren, dass es mit den Strömen von Migranten überfordert ist. Trotz zahlreicher nationaler Reformanstrengungen resultieren aus der hohen Zahl an Zuwanderern, die seit 2013 zu verzeichnen sind, strukturelle Missstände bei der Aufnahme von Schutzsuchenden und beträchtliche innenpolitische Spannungen. Bei anhaltenden Rekordzuflüssen könnte Italien deshalb zur Praxis des »Durchwinkens« irregulärer Zuwanderer zurückkehren. Österreich warnte bereits, dass es zur Schließung des Brenners bereit sei. Andere Mitgliedstaaten, inklusive Deutschland, ließen erkennen, dass sie Kontrollen an den internen Schengen-Grenzen über den November 2017 – den derzeit rechtlich maximal möglichen Zeitraum – hinaus für notwendig erachten und eine langfristige Abkehr von der Freizügigkeit in Kauf nehmen würden.

In einer zugespitzten Konfrontation zwischen Italien und nordeuropäischen Staaten würde ein Sieg der populistischen Fünf-Sterne-Bewegung bei der nächsten italienischen Parlamentswahl wohl wahrscheinlicher. Dies hätte gravierende Folgen für die Stabilität der Eurozone. Eine weitere Vergemeinschaftung der europäischen Migrationspolitik, die in anderen Szenarien

eine Option bleibt, müsste vorläufig aufgegeben werden. Ebenso wenig könnten die Risiken gemindert werden, die mit der nach wie vor möglichen Aufkündigung der Vereinbarung mit der Türkei verbunden sind.

Externalisierung erkaufte Zeit zu hohen Kosten. In einem dritten Szenario würden die von Italien und der EU getroffenen Maßnahmen in Libyen Wirkung entfalten. Elementen einer libyschen Küstenwache würde es mit technischer Ausrüstung und mit operativ-taktischer Anleitung aus der EU gelingen, eine wachsende Zahl an Booten abzufangen. Die Konfrontation zwischen einem Schiff der libyschen Küstenwache und Aktivisten der Nichtregierungsorganisation Sea Watch am 10. Mai 2017 ist ein Beleg für die wachsende Bereitschaft, auch in internationalen Gewässern riskante Rückführungsoperationen durchzuführen. Von Januar bis Mitte Mai 2017 wurden etwas mehr als 3500 Personen von der libyschen Küstenwache aufgebracht.

Wenn diese Zahl mit der Ausbildung weiterer Rekruten und der Lieferung von Patrouillenbooten in diesem Sommer deutlich ansteigt, könnten die Preise für irreguläre Überfahrten nach oben getrieben und die ärmsten Zuwanderer festgesetzt werden. Gleichzeitig bemüht sich Italien darum, Kräfte im Umfeld der libyschen Südgrenze einzubinden, um neue Zuströme zu verhindern. Eine weitere EU-Mission in dieser Region, wie erst kürzlich von Italien und Deutschland vorgeschlagen, würde aber aufgrund der damit verknüpften Risiken keine europäische Unterstützung finden. Zudem lässt sich der organisierte Menschenhandel nicht substantiell zurückdrängen, solange Libyen nicht befriedet ist.

Ein Rückgang der Zahl an Überfahrten würde trotzdem als Trendwende interpretiert, die den Weg für notwendige europäische Reformen jenseits des Außengrenzschatzes erleichtern würde. Die in Libyen abgefangenen Personen sollten dabei zusehends von der Internationalen Organisation für Migration und dem UN-Flüchtlingshilfswerk unterstützt werden, insbesondere wenn sie bereit sind, freiwillig in ihr Her-

kunftsland zurückzukehren. Dass libysche Sicherheitskräfte Migranten an international geförderte Einrichtungen überführen, wäre aber wie bisher nicht gesichert.

Möglicherweise könnten stark ausgebaute europäische Programme zur Neuansiedlung besonders Schutzbedürftiger einen partiellen Ausgleich schaffen. Nachhaltige Antworten auf die strukturellen Zuwanderungstrends blieben jedoch aus.

Handlungsempfehlungen

Die Szenarien verdeutlichen, dass Italien über die riskante wie umstrittene Sicherheitskooperation mit Libyen hinaus unterstützt werden muss. Einerseits darf Zeit für notwendige europäische Reformen nicht zu jedem Preis auf dem Rücken von Schutzsuchenden erkaufte werden; als Minimalanforderung gilt, dass die Unterstützungsleistungen für die Grenzsicherung den Konflikt in Libyen nicht anheizen dürfen. Andererseits verdienen flexible Maßnahmen des Risikomanagements innerhalb der EU erneute Aufmerksamkeit. Mechanismen einer freiwilligen Verteilung, wie sie Deutschland bereits in kleinem Umfang mit Italien und Griechenland praktiziert, könnten mit französischer Hilfe in eine größere europäische Koalition überführt werden. Finanzielle Solidaritätsleistungen jenseits von Ausgleichszahlungen für nicht aufgenommene Flüchtlinge ließen sich ebenfalls weiter ausgestalten.

Innenpolitiker überzeichnen derzeit die Möglichkeiten des Außengrenzschatzes und die Gefahren der Personenfreizügigkeit im Schengenraum. Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn aufgrund der verbleibenden irregulären Zuwanderung – die anders als 2015 keine gesamteuropäische Notlage darstellt – Fundamente von Schengen und der Eurozone riskiert würden. Deutschland bleibt Spielraum, um deeskalierend zu wirken und Italien bei der Bewältigung der gemeinsamen Herausforderungen von Flucht und Migration zu stützen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
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 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364