

## Lehren aus dem Stresstest. Was die EU aus der Flüchtlingskrise gelernt hat – und noch lernen muss

*Christina Krause | Olaf Wientzek*

### Zum Mitnehmen

- Die Migrationskrise hat 2015 die fehlende Belastbarkeit der Europäischen Asyl- und Migrationspolitik verdeutlicht. Seitdem ist es der EU jedoch innerhalb rund eines Jahres gelungen, weiter reichende Fortschritte zu erzielen als zuvor in zehn Jahren.
- Mit kurzfristigen Maßnahmen zur Seenotrettung und zur Zurückgewinnung der Kontrolle der EU-Außengrenzen gelang es, die Migrationsströme in geregelte Bahnen zu lenken.
- Kein Konsens besteht über einen Solidaritätsmechanismen zur Verteilung von Schutzsuchenden: Hier sollten anstatt Sanktionen Anreizmechanismen erwogen werden.
- Einige längst überfällige Maßnahmen, wie die Harmonisierung der Asylgesetzgebung, die Schaffung eines gemeinsamen Grenz- und Küstenschutzes und die verstärkte Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten, wurden in die Wege geleitet.
- Dennoch ist auch die Zusammenarbeit mit Erstaufnahme- und Transitstaaten ausbaufähig. Die EU hat hierzu ambitionierte Pläne vorgelegt.
- Migration wird auch in den kommenden Jahren und Jahrzehnten eine der zentralen Herausforderungen der EU bleiben: Die im vergangenen Jahr unternommenen Bemühungen können daher nur der Anfang eines langen Reformprozesses sein.

INHALT

---

**2 | Einleitung****2 | I. Ausgangslage  
und Hintergrund****5 | II. Reformen der  
EU als Antwort auf die  
Flüchtlingskrise****12 | III. Handlungs-  
bedarf und Hand-  
lungsempfehlungen**

---

**Einleitung**

Die Europäische Union hat in den vergangenen 16 Monaten im Rahmen der Flüchtlingskrise sehr viel Kritik einstecken müssen. Außerhalb Europas wurden der EU fehlender politischer Wille und fehlende Gemeinsamkeit vorgeworfen. Doch die auswärtige Kritik stand in keinem Vergleich zu dem Gegenwind aus einigen der Mitgliedstaaten und der Überzeichnung als Verweigerungspolitik durch einzelne Medien.

Trotz eines schwierigen Beginns hat die Europäische Union in den vergangenen Monaten jedoch in vielen Feldern Handlungsfähigkeit bewiesen und zahlreiche Maßnahmen und Reformen beschlossen. Auch wenn es Streit über die Verteilung von Schutzsuchenden gab und gibt, wurde mit dem Aufbau der Erstaufnahmeeinrichtungen (den sogenannten „Hotspots“) in Griechenland und Italien, der EU-Türkei-Ver Vereinbarung und dem erweiterten Grenz- und Küstenschutz – um nur ein paar Elemente der Politik zu nennen – viel erreicht. Durch diese und andere Mechanismen konnte die Migration in die Europäische Union zumindest vorerst wieder in regulierte Bahnen gelenkt werden. Diese Analyse will das in den vergangenen 16 Monaten Erreichte darstellen, Herausforderungen aufzeigen und einige Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der europäischen Flüchtlingspolitik geben.

**I. Ausgangslage und Hintergrund****1. Der globale Rahmen: 2015 – Ein Jahr der Superlative**

2015 war ein Jahr der Superlative: Weltweit waren 65,3 Millionen Menschen gezwungen, ihre Heimat aufgrund politischer Verfolgung, militärischer Konflikte sowie einer generellen Zunahme an Gewalt und Menschenrechtsverletzungen zu verlassen. Mehr Menschen als jemals zuvor wurden innerhalb der Grenzen unsicherer oder zerfallender Staaten vertrieben oder mussten ganz aus ihrer Heimat fliehen. Darunter waren 21,3 Millionen anerkannte Flüchtlinge, 40,8 Millionen Binnenvertriebene und 3,2 Millionen Asylsuchende. Von den anerkannten Flüchtlingen hielt sich der überwiegende Anteil, 86 Prozent, in Entwicklungsländern auf. Die am wenigsten entwickelten Länder, wie Äthiopien oder der Tschad, trugen dabei 25 Prozent der Verantwortung für die weltweit Schutzbedürftigen. Von den anerkannten 21,3 Millionen Flüchtlingen waren über die Hälfte Kinder unter 18. Die meisten Menschen flohen aus Syrien (mit 4,9 Millionen Flüchtlingen), gefolgt von Afghanistan (2,7 Millionen), Somalia (1,1 Millionen), Süd-Sudan (0,8 Millionen) und dem Sudan (0,6 Millionen).<sup>1</sup>

In absoluten Zahlen beherbergte die Türkei 2015 mit etwa drei Millionen Flüchtlingen die größte Gruppe der Schutzbedürftigen, gefolgt von Pakistan (mit 1,6 Millionen), dem Libanon (1,1 Millionen) dem Iran und Äthiopien (jeweils ca. 1 Million). Gemessen an der Größe der eigenen Bevölkerung war im Libanon jeder Vierte ein Flüchtling, in Jordanien etwa jeder Zehnte. In Schweden und Malta, die in der Europäischen Union prozentual am stärksten betroffen waren, waren 2015 zwei von hundert Menschen Flüchtlinge.

2015 waren mehr  
Menschen als jemals  
zuvor auf der Flucht.

*Flüchtlingsdefinition:*

Kriege und Konflikte, Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung, Terror und Unterdrückung, schlechte Regierungsführung und Korruption, Armut, Überbevölkerung und Perspektivlosigkeit, aber auch Naturkatastrophen und Klimawandel zwingen Menschen zur Migration.

Als Flüchtling anerkannt wird international jedoch nur, wer eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung nachweisen kann. Die Gründe der Verfolgung müssen dabei im Asylverfahren individuell belegt werden und sich auf die Kriterien der politischen Überzeugung, der Religion, der Nationalität, der Rasse oder Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe beziehen. So hat es die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 festgelegt, die damals eine Lösung für Hunderttausende von Flucht und Vertreibung aus dem Nachkriegseuropa Betroffene finden und für die Zukunft ein solides und dauerhaftes System des Schutzes schaffen wollte.

Seither hat sich das internationale und europäische Flüchtlingsrecht weiterentwickelt und zusätzliche Schutzinstrumente, temporärer und subsidiärer Art, für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge eingeführt. Doch im Mittelpunkt des Flüchtlingsschutzes stehen weiterhin die Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention und damit die Trennung zwischen anerkannten Flüchtlingen, die internationalen Schutz benötigen, und anderen Migranten, die zur Familienzusammenführung, zur Arbeit oder zum Studium Grenzen überschreiten. Während die Zahl der Letzteren begrenzt und reguliert werden kann, gibt es im internationalen Recht das Verbot, Schutzbedürftige an der Grenze abzuweisen (non-refoulement).

**2. Die EU vor einer Herkulesaufgabe:  
Umsetzung des gemeinsamen Asylrechtes**

Bereits vor 2015 waren die Auswirkungen von Krieg, Terror, Vertreibung, Not und Perspektivlosigkeit im Nahen Osten und damit in der Nachbarschaft der Europäischen Union deutlich zu spüren. Allein die Zahl der von Frontex festgestellten irregulären Grenzübertritte stieg in den vergangenen drei Jahren von 72.500 (2012) über 283.500 (2014) auf 1,8 Millionen (2015). Dies verdeutlicht das Ausmaß des Migrationsdruckes an der EU-Außengrenze, wo sich langwierige, seit Jahrzehnten andauernde Krisensituationen wie in Afghanistan mit neuen Konflikten wie in Syrien vermengen.

Auch die Zahlen der in der EU gestellten Asylanträge verdoppelten sich zwischen 2011 und 2014 und erneut zwischen 2014 und 2015.

**Asylanträge in der EU von 2010 bis 2015**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Europäische Union (28 Mitgliedstaaten)	259.400	309.040	335.290	431.090	626.960	1.321.600

Quelle: Eurostat

Die aufgrund ihrer Grenzlage von der Migration in den vergangenen Jahren zunächst am stärksten betroffenen Staaten wie Italien, Malta, Griechenland oder Zypern hat-

Überforderung der Staaten an den EU-Außengrenzen

ten bereits vor dem letzten Sommer regelmäßig an die Solidarität anderer Mitgliedstaaten appelliert – sowohl in finanzieller Form als auch bei der Frage nach einer gerechten Verteilung von Flüchtlingen. Gleichzeitig verwiesen Länder wie Deutschland oder Schweden – zurecht – jedoch auch darauf, dass sie pro Kopf deutlich höhere Asylbewerberzahlen verzeichneten als die oben genannten Länder, und auf die Nicht-Anwendung bestehender EU-Asylgesetzgebung durch einige der südlichen EU-Mitgliedstaaten. Regelmäßige Rufe – auch von der EVP-Fraktion im Europaparlament – nach einer Stärkung wichtiger Instrumente wie der Grenzschutzagentur Frontex oder der europäischen Unterstützungsbehörde für Asylfragen, EASO, scheiterten unter anderem am Widerstand der großen Mitgliedstaaten. Zudem dominierte bis 2015 die Stabilisierung des Euro-Raumes die politische Agenda und verdrängte alle anderen Themen. Dies änderte sich erst im April 2015. Nach dem Unglück vor der italienischen Insel Lampedusa, bei dem im Oktober 2013 fast 400 Menschen ums Leben gekommen waren, kam es in der Nacht vom 18. zum 19. April vor der libyschen Küste zu einer weiteren Katastrophe, bei der bis zu 800 Personen bei der Überfahrt über das Mittelmeer ihr Leben verloren. Im Nachgang zu diesem Ereignis und in Anbetracht der bis Oktober 2015 exponentiell steigenden Zahlen der irregulären Migration beschäftigten sich fortan fast alle Europäischen Ratstreffen mit den Herausforderungen rund um Migration und Flucht.

#### An Instrumenten der EU-Asylpolitik mangelte es nicht.

Die EU verfügte dabei durchaus bereits vor der Krise über Instrumente im Bereich der Asylpolitik: Seit 1997 arbeitet die Europäische Union intensiv an Richtlinien zur Vereinheitlichung von Verfahren, Standards und Regeln, was 2013 in ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) mündete, das folgende Elemente umfasst:

- die Bestimmungen des Dubliner Durchführungsabkommens, welche die Frage der Zuständigkeit klären und diese einem spezifischen EU-Mitgliedstaat zutragen. Damit soll einerseits verhindert werden, dass sich Schutzsuchende ohne klaren Adressat in der EU aufhalten und letztendlich schutzlos bleiben (*refugees in orbit*), und andererseits vermieden werden, dass Asylbewerber von Land zu Land ziehen, sich die besten Bedingungen aussuchen oder Leistungen an verschiedenen Orten beanspruchen (*asylum shopping*),
- die Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Aufnahmerichtlinie),
- die Richtlinie zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft, die angepasste Prinzipien und Standards vorschreibt (Qualifikationsrichtlinie),
- die Asylverfahrensrichtlinie und
- die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz von Vertriebenen, die einen flexiblen Mechanismus für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge darstellt.

An Ideen mangelte es damals wie heute nicht, doch blieb die Umsetzung auf der Ebene der Mitgliedstaaten ein wunder Punkt. So musste bspw. das Dubliner Durchführungsabkommen seit 2011 für Griechenland ausgesetzt werden – hier besteht seither ein Überstellungsverbot.<sup>2</sup> Systemische Schwachstellen im Asylverfahren oder im Rechtsschutzverfahren wurden durch den Europäischen Gerichtshof oder auch durch nationale Gerichte zudem in Bulgarien, Italien, Malta und Ungarn festgestellt – hier führten die Gerichtsentscheidungen zur punktuellen Abkehr von der Anwendung der Dubliner Verordnung. Insgesamt blieb das Europäische Asylsystem in den einzelnen Mitgliedstaaten hinter seinen Bestimmungen zurück.

## II. Reformen der EU als Antwort auf die Flüchtlingskrise

2015 waren die EU und ihre Mitgliedstaaten von einem wirklich funktionsfähigen gemeinsamen Asylsystem recht weit entfernt. Aufgrund des verstärkten Handlungsdruckes und der neuen Priorisierung durch die Staats- und Regierungschefs und die Kommission hat sich jedoch seither vieles weiterentwickelt. Zahlreiche Reformvorschläge wurden erarbeitet, oft auch bereits verabschiedet. So betonte EU-Migrationskommissar Avramopoulos: „In den letzten Monaten haben wir mehr erreicht als in der gesamten vergangenen Dekade“.<sup>3</sup>

Die Entscheidungen der EU-Staats- und Regierungschefs betrafen zunächst die Seenotrettung, die Bekämpfung der Schleuser- und Schlepperkriminalität und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten (u. a. Türkei, Libanon, Jordanien). Es folgten Entscheidungen über die Umverteilung (*relocation*) der Schutzsuchenden aus Griechenland und Italien, die Neuansiedelung (*resettlement*) aus prekären Situationen in Erstaufnahmeländern (vor allem der Türkei), aber auch den Ausbau von Frontex zu einem Grenz- und Küstenschutz. Auch die Schaffung von elf Erstaufnahmeeinrichtungen, den sogenannten „Hotspots“, die finanzielle Aufstockung der humanitären Hilfe sowie die Weiterentwicklung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) zu einer EU-Asylagentur (EUAA) gehören zu den in den vergangenen 16 Monaten beschlossenen Veränderungen. Die erfolgten Reformen konzentrieren sich auf Maßnahmen:

- zur Seenotrettung und Bekämpfung des Menschenschmuggels,
- zur Zurückgewinnung der Kontrolle über die EU-Außengrenze und die Regulierung der Migration in die EU,
- zur Umsetzung, Anpassung und Harmonisierung bestehender EU-Asylregelungen,
- zur verstärkten Zusammenarbeit mit Drittstaaten in der Bekämpfung von Fluchtursachen und
- zum weiteren Ausbau regulärer Migrationskanäle.

Im Einzelnen wurde Folgendes beschlossen:

### 1. Seenotrettung und Bekämpfung des Menschenschmuggels

Angesichts der schweren Schiffsunglücke und Todesfälle bei der Mittelmeerüberquerung hat sich die EU zunächst auf eine Verbesserung der Seenotrettung konzentriert. So wurden im vergangenen April als eine der ersten Maßnahmen die Mittel und Kapazitäten für die Seenotrettungsprogramme „Triton“ und „Poseidon“ von 2,9 Millionen auf etwa 9 Millionen Euro monatlich verdreifacht. Die Seenotrettung wird zudem seit Mitte Juni 2015 von der EU-Mission EUNAVFOR MED ergänzt (seit verganginem September wird die Mission „Operation-Sophia“ genannt), bei der die Bekämpfung von Menschenschmugglern und -schleusern im Vordergrund steht. Zwei Resolutionen des UN-Sicherheitsrates<sup>4</sup> decken diese Mission. Darin wird die Kontrolle von Schiffen auf hoher See vor der Küste Libyens gerechtfertigt, um die Tätigkeit von Schleusern und Menschenhändlern zu unterbinden. Punkt 11 unterstreicht, „dass diese Resolution nicht den Zweck hat, die Menschenrechte von Personen zu untergraben oder sie daran zu hindern, entsprechend den internationalen Menschenrechtsnormen und dem Flüchtlingsvölkerrecht Schutz zu suchen, sondern darauf abzielt, die organisierten kriminellen Unternehmen, die Migranten schleusen und Menschenhandel betreiben, zu zerschlagen und den Verlust von Menschenleben zu verhindern“. Die drei EU-Missionen (Poseidon, Triton und Sophia) zusammen haben im laufenden Jahr 2016 bereits über 50.000 in Seenot geratenen Personen das Leben gerettet.<sup>5</sup>

Bei der Bekämpfung von Menschenhandel, -schlepperei und -handel spielt Europol eine zentrale Rolle. Europol sammelt Daten über Anzahl, Wege und Praktiken von Menschenhändlern und -schleppern. Allein bis Juli 2016 wurden 7.000 neue, des Menschenhandels verdächtige Personen erfasst. Zudem wurde festgestellt, dass 90 Prozent der 2016 an den „Hotspots“ in Griechenland und Italien registrierten Personen über Schmuggler und Schlepper in die EU kamen<sup>6</sup>. Grund genug, diesem Thema mehr Aufmerksamkeit zu widmen: So rief der Europäische Rat im November 2015 zur Gründung eines Zentrums gegen Menschenhandel (*European Migrants Smuggling Center*) auf, das im Februar 2016 eingerichtet wurde. Zudem wurden im Rahmen des EU-Afrika-Gipfels in La Valletta ein besserer Informationsaustausch sowie eine engere Kooperation in der Polizei- und Justizarbeit zwischen der EU und den afrikanischen Ländern beschlossen.

## 2. Zurückgewinnung der Kontrolle über die EU-Außengrenze und Regulierung der Migration in die EU

### a. Verbesserung der Registrierungsquote von Migranten

Seit Beginn der Krise wurden mit massiver Unterstützung der Kommission und der Mitgliedstaaten sogenannte „Hotspots“/ Erstaufnahmeeinrichtungen für Flüchtlingen in Griechenland und Italien geschaffen, in denen Neuankömmlinge registriert und die Asylanträge geprüft werden. Nachdem jahrelang eine Politik des „Durchwinkens“ herrschte, liegt inzwischen die Registrierungsquote in beiden Ländern bei nahezu 100 Prozent. In Griechenland wurden bspw. auf den Inseln Lesbos, Chios, Samos, Leros und Kos „Hotspots“ eingerichtet. Dort wurden für die Erstaufnahme, Registrierung und das Asylverfahren Kapazitäten für insgesamt etwa 5.500 Personen geschaffen. Frontex ist mit über 400 Beamten vor Ort und EASO ist mit 68 Asylrechtsexperten und 53 Sprachmittlern vertreten.<sup>7</sup> In Italien sind „Hotspots“ auf Lampedusa, in Pozzallo, Taranto and Trapani arbeitsfähig: Hier liegen die Aufnahmekapazitäten insgesamt bei 1.600 Personen. Frontex ist mit 86 Beamten, EASO mit sieben Asylrechtsexperten und neun Sprachmittlern tätig.

Des Weiteren schlug die Europäische Kommission im Mai 2016 eine Reform des Eurodac-Systems – einer europäischen Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken – vor: So soll der Geltungsbereich der Verordnung ausgeweitet werden, damit Mitgliedstaaten auch die Speicherung und Abfrage der Daten von Drittstaatsangehörigen ermöglicht werden, die sich illegal in der EU aufhalten. Durch die Feststellung der Identität soll ihre Rückführung oder Rückübernahme ermöglicht werden. Zudem sollen nun auch weiter gehende Daten gespeichert werden können, um nationalen Asylbehörden eine einfachere und vor allem schnellere Identifizierung abgelehnter Asylbewerber zu ermöglichen.<sup>8</sup>

### b. Schaffung eines EU-Grenz- und Küstenschutzes

Über Jahre war das begrenzte Mandat der EU-Grenzschutzagentur Frontex (keine eigenen Ressourcen, kein eigenes Personal zur Durchführung von Operationen, keine Befugnis, selbständige Operationen zur Sicherung der EU-Außengrenzen durchzuführen) ein Kernproblem für den EU-Außengrenzschutz. Im Juni 2016 erzielten der Ministerrat und das Europäische Parlament eine grundsätzliche Einigung über die Aufwertung der Grenzschutzagentur Frontex und ihre Umwandlung in einen **Europäischen Grenz- und Küstenschutz** und damit eine deutliche Verbesserung ihrer Ressourcen und ihres Mandats. Zum einen wird die Grenzschutzagentur die Beobachtung der EU-Außengrenzen intensivieren und durch regelmäßige Prüfungen Schwachstellen identifizieren. Der Vorschlag sieht auch die Möglichkeit

„Hotspots“ in Griechenland und Italien arbeitsfähig

Aus Frontex wird ein robuster EU Grenz- und Küstenschutz.

der Entsendung europäischer Grenzschützer in nationale Hoheitsgebiete vor. Verbindungsbeamte werden dann in die betroffenen Mitgliedstaaten entsandt und können bei der Behebung von Schwächen Unterstützung leisten. Der Grenzschutz wird zudem auf eine Reserve von 1.500 Grenzschützern zurückgreifen können, die in kürzester Zeit einsetzbar sein sollen. Die Grenzagentur kann einen Mitgliedstaat zu konkreten Maßnahmen auffordern. Bemerkenswert ist der Grad des Souveränitätsverzichts der Mitgliedstaaten: Ist ein Mitgliedstaat nicht fähig, seine Außengrenze zu schützen, kann der Europäische Grenz- und Küstenschutz selbst tätig werden. Weigert sich ein Mitgliedstaat, die Grenzagentur gewähren zu lassen, können die anderen Mitgliedstaaten Grenzkontrollen gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat einführen. Zudem kann der Grenzschutz gemeinsame Operationen mit Drittstaaten durchführen.

Damit konnte der im Dezember 2015 von der Europäischen Kommission vorgelegte Vorschlag innerhalb von ca. sechs Monaten den Ministerrat und das Europäische Parlament passieren. Diese neue, mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattete Grenzschutz soll bereits ab Oktober 2016 einsatzfähig sein. Gerade die Schaffung eines solchen – u. a. von der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament seit langem geforderten – Grenzschutzes erschien bis vor einem Jahr noch als vollkommen illusorisch.

*c. Stärkung der Zusammenarbeit mit der Türkei*

Seit dem Inkrafttreten der EU-Türkei-Vereinbarung am 20. März ist die Zahl der Überfahrten über die Ägäis und damit die Gesamtzahl der Schutzsuchenden in der EU rapide zurückgegangen (siehe Grafik 1).



Quelle: facebook.com/bundesregierung

EU-Türkei-Vereinbarung wirkt

Während im Oktober 2015 noch über 210.000 Flüchtlinge in Griechenland ankamen, sank die Zahl im April 2016 auf 3.650. Mit Hilfe der EU-Türkei-Vereinbarung gelang es, das in der Ägäis blühende „Geschäft“ des Menschenschmuggels nahezu zum Erliegen zu bringen. Im Juni/Juli 2016 lag die durchschnittliche Zahl der täglich übersetzenden Flüchtlinge bei etwa 60 Personen. 2015 waren es täglich noch bis zu 15.000 Personen gewesen. Entgegen großer anfänglicher Skepsis funktioniert die Vereinbarung weitgehend – vor allem auch, da die türkische Seite den operativen Teil der Abmachung einhält. Insgesamt hat die EU-Türkei-Vereinbarung einen massiven Beitrag zur Stabilisierung der Lage und zum Rückgang der irregulären Migration geleistet. Gleichzeitig hat sich auch die Zahl der Todesopfer auf dieser Route deutlich verringert: Vom 1. März bis Mitte Juni wurden sieben Todesopfer registriert, während es alleine im Januar 2016 noch 89 waren.

Die Vereinbarung umfasst die Zusammenarbeit bei der Grenzkontrolle und Seenotrettung, die finanzielle und praktische Unterstützung der Türkei bei der Versorgung der etwa drei Millionen Flüchtlinge im Land und die faktische Entlastung vor Ort durch ein EU-Aufnahmeprogramm. So hat die Vereinbarung, neben der Unterbindung irregulärer Migration, zu einer Reihe positiver Resultate geführt:

1. Die Vereinbarung hat zu einem Fortschritt in der Zusammenarbeit zwischen türkischen und griechischen Behörden beigetragen, die sich – anders als noch in den vergangenen Jahren – regelmäßig über die Routen und die Abfahrt von Flüchtlingsbooten informieren.
2. Die Vereinbarung hat zu einer Verbesserung der Situation für Flüchtlinge in der Türkei geführt. Mit der Zusage über zwei mal drei Milliarden Euro an Hilfsgeldern bis 2018 von der EU werden humanitäre und strukturelle Projekte (meist von internationalen Organisationen, staatlichen Einrichtungen und NRO, wie UNICEF, IOM, CARE, KfW, GIZ oder auch DAAD, betrieben) zur Versorgung, Unterkunft, Gesundheit und Bildung der Flüchtlinge in der Türkei unterstützt. Seit März 2016 hat die Europäische Kommission bereits Projekte in Höhe von 2,15 Milliarden Euro bewilligt. Die EU ist damit ihren Verpflichtungen aus der Vereinbarung nach holprigem Beginn durchaus nachgekommen.<sup>9</sup>
3. Unter dem Eindruck der Flüchtlingskrise, die die Türkei bereits seit 2012 massiv zu spüren bekommt, hat sich das türkische Asylrecht entscheidend weiterentwickelt. So hat die Türkei die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 zwar unterzeichnet, aber nicht das Zusatzprotokoll von 1967 ratifiziert, das die geografische Begrenzung auf Europa aufhebt. Dadurch konnten bislang nur Menschen aus Europa einen Flüchtlingsstatus in der Türkei erlangen. Seit 2014 ist das jedoch anders und auch Personen aus anderen Weltregionen können Schutz genießen. Seit 2015 können Menschen mit temporärem Schutz zudem eine Arbeitserlaubnis in der Türkei beantragen. Die EU-Türkei-Vereinbarung, mit den Instrumentarien der direkten Flüchtlingsaufnahme und der Hilfsgelder, hat auf diese Reformen eine verstärkende Wirkung.
4. Die Vereinbarung hat zudem erreicht, dass auch in Griechenland die bisherigen Asylstrukturen und Kapazitäten ausgebaut wurden – was von der EU unterstützt wurde (so erhielt Griechenland seit 2015 345 Millionen Euro für die elementare Versorgung, aber auch den Ausbau des eigenen Asylsystems).<sup>10</sup> Anders als von Menschenrechtlern befürchtet, findet keine automatische Abschiebung der über die Ägäis nach Griechenland kommenden Schutzsuchenden statt, was einen Bruch des Völkerrechts darstellen würde. Vielmehr werden in den „Hotspots“ Asylverfahren – inklusive Überprüfungsinstanz (die bereits reformiert wurde) – durchgeführt. Zentrale Frage bei dem Verfahren ist, ob der Asylsuchende in der Türkei sicher ist oder Asylgründe gegen eine Rückkehr sprechen. Alle Rückführungen von Griechenland in die Türkei fanden bislang auf freiwilliger Basis statt: Bis Ende Juli wurden 468 Personen aus Griechenland zurück in die Türkei geschickt. Die meisten kamen aus Pakistan, Afghanistan, Bangladesch und dem Iran.<sup>11</sup> Durch diese Praxis findet das Asylrecht heute auch in Griechenland größere Anwendung als in der Vergangenheit. Problematisch ist allerdings die zu hohe Dauer der Asylverfahren – was jedoch generell ein akutes Problem in Europa darstellt.
5. Das EU-Aufnahmeprogramm, das Teil der Vereinbarung ist, stellt zudem einen regulären und direkten Weg für Schutzbedürftige aus Syrien in der Türkei dar, um in die EU zu gelangen. Damit ist die Vereinbarung ein zentrales Element zur Regulierung von Migration in die EU. Laut Vereinbarung soll für jede syrische Person, die aus der EU zurückkehrt – weil die Türkei für diese einen sicheren

Drittstaat darstellt –, eine syrische Person über das Aufnahmeprogramm in die EU gelangen. Dieses Verfahren zielt darauf ab, irreguläre Migration zu verhindern. Da Asylverfahren bekanntlich Zeit benötigen und noch keine Rückkehr von Syrern stattgefunden hat, funktioniert der 1:1 Mechanismus jedoch noch nicht. Dennoch, und als Zeichen der Solidarität, hat die EU mit dem Aufnahmeprogramm begonnen. Seit April haben 20 EU-Mitgliedstaaten insgesamt 1.614 Syrer (vermittelt über den UNHCR) aus der Türkei aufgenommen.

Die Migrationszahlen im Jahr 2016<sup>12</sup> weisen darauf hin, dass es nicht allein die Schließung der Westbalkanroute und die Veränderung der Migrationspolitik in Griechenland, sondern mindestens ebenso stark die EU-Türkei-Vereinbarung gewesen ist, welche zum Rückgang der Migration beiträgt.

Ein weiteres wichtiges Element ist die – parallel zur Schließung der Westbalkanroute – im Februar 2016 auf deutsche Initiative hin beschlossene NATO-Mission, die entscheidend zur besseren Überwachung der Ägäis und damit zur Kontrolle der Grenzen beigetragen hat. Gleichzeitig hat die Mission im NATO-Rahmen zu einer spürbaren Verbesserung der griechisch-türkischen Zusammenarbeit beigetragen. Der Erfolg dieser Maßnahme zeigt sich darin, dass eine ähnliche Form der Unterstützung für die EU NAVFOR-Mission (Sophia) im Mittelmeer diskutiert wird.<sup>13</sup>

### 3. Die Umsetzung, Anpassung und Harmonisierung bestehender Asylregelungen

Die Europäische Kommission hat die vergangenen Monate intensiv genutzt, um das europäische Asylsystem funktionsfähiger, effizienter, fairer und humaner zu gestalten. Über die Reformschritte, aber auch die Entwicklungen an der EU-Außengrenze und die Wirksamkeit der beschlossenen Regelungen und Mechanismen informiert die Kommission regelmäßig und transparent. Dazu gehört auch ein rigoroses Vorgehen gegen Nachlässigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Asylgesetzgebung.

#### a. Umsetzung bestehender Gesetzgebung

Als Hüterin der Verträge verstärkte die Europäische Kommission seit 2015 auch den Druck auf die Mitgliedstaaten und mahnt zur Umsetzung bestehender Verpflichtungen: Allein im Sommer 2015 eröffnete die Kommission 40 neue Verfahren gegen 19 Mitgliedstaaten.<sup>14</sup> Es geht um die mangelhafte Umsetzung der Asylrichtlinien, die bisher erst fünf Staaten vollständig in ihr nationales Recht übertragen haben. Auch gegen Deutschland wurde ein Strafverfahren wegen Verletzung gemeinsamer Asylstandards eingereicht. Die Verantwortung zu Reformen liegt bei den Mitgliedstaaten. Ein Hauptanliegen der Europäischen Kommission ist es daher auch, die Richtlinien durch Verordnungen mit unmittelbarer Gültigkeit zu ersetzen. In der Zwischenzeit wurde bereits ein neuer Mechanismus des Monitorings etabliert, der ebenfalls auf die vollständige Umsetzung des Europäischen Asylsystems hinwirkt.

#### b. Anpassung und Harmonisierung bestehender Asylregeln

Im April, Mai und Juli 2016 legte die Europäische Kommission Vorschläge zur Reform der bisherigen Asylregeln vor:

- Die bisher geltende Asylverfahrensrichtlinie von 2013 soll durch eine Verordnung ersetzt werden. Ziel ist die Einführung eines **einheitlichen Verfahrens zur Beurteilung von Anträgen auf internationalen Schutz**. Gleichzeitig werden vereinfachte, präzisere und verkürzte Asylverfahren eingeführt. Die Dauer eines Asylverfahrens soll sechs Monate nicht überschreiten, unzulässige oder unbegrün-

EU-Kommission wird  
als Hüterin der Verträge  
aktiv.

dete Anträge sollen wiederum nach ein bis zwei Monaten abgeschlossen sein. Gleichzeitig werden die Rechte der Asylbewerber gestärkt: Nach sechs Monaten soll Asylbewerbern EU-weit das Recht auf einen Zugang zum Arbeitsmarkt gegeben werden. Auch die Verfahrensrechte werden gestärkt, indem die Asylbewerber in allen EU-Mitgliedstaaten während des laufenden Asylverfahrens das Recht auf einen Rechtsbeistand erhalten.

Das europäische Asylrecht soll verbindlicher werden: von Richtlinien hin zu Verordnungen

- Die bestehende **Anerkennungsrichtlinie** soll ebenfalls durch eine Verordnung ersetzt werden, denn sowohl die Anerkennungsraten als auch die Schutzstandards variieren noch sehr stark zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Auch der Flüchtlingsstatus ist in den verschiedenen Staaten mit unterschiedlichen Rechten verbunden – was bspw. den Aufenthaltsstatus (befristet oder unbefristet) betrifft. Diese Unterschiede haben in der Vergangenheit zu sekundären Bewegungen innerhalb der EU geführt. Außerdem soll der Schutz von unbegleiteten Minderjährigen gestärkt werden. Wichtig: Die neue Verordnung soll eine Definition von Herkunfts- und Drittstaaten festlegen, mit dem Ziel, in fünf Jahren eine einheitliche gemeinsame Liste sicherer Herkunfts- und Drittstaaten zu erhalten. Gleichzeitig führt die Reform Möglichkeiten der Sanktionen gegen Asylsuchende ein, die nicht mit den Behörden zusammenarbeiten oder den EU-Mitgliedstaat verlassen, der für die Durchführung des Verfahrens zuständig ist.<sup>15</sup>
- Die Reform der **Richtlinie über die Aufnahmebedingungen** von Asylbewerbern zielt ebenfalls auf eine größere Einheitlichkeit in der EU ab. So soll sichergestellt werden, dass die Residenzpflicht der Asylbewerber eingehalten wird: Hierbei sollen soziale Leistungen an den Aufenthaltsort gebunden werden. Nur dort, wo das Asylverfahren durchgeführt wird, soll der Asylbewerber soziale Leistungen beziehen und von Integrationsangeboten profitieren können – so sieht es auch das erst im Sommer verabschiedete deutsche Integrationsgesetz vor. Außerdem soll schon früh zwischen Personen mit guter Bleibeperspektive und Personen ohne guter Bleibeperspektive unterschieden werden: Erstere sollten einen schnelleren Zugang zum Arbeitsmarkt (nicht später als drei Monate nach Aufnahme des Asylverfahrens) erhalten. Insgesamt soll der Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylbewerber spätestens nach sechs Monaten EU-weit gewährt werden. Dies soll die wirtschaftliche Unabhängigkeit und Integration der Schutzbedürftigen fördern.
- Darüber hinaus strebt die Europäische Kommission eine langfristige und umfassende Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems an. Bereits im April 2016 hat die Europäische Kommission Pläne vorgestellt und zwei Modelle zur Debatte gestellt<sup>16</sup>: das eine Modell sieht eine Beibehaltung der Dublin-Verordnung, ergänzt um einen „Fairness-Mechanismus“ vor. Dieser Mechanismus käme zum Tragen, wenn ein Mitgliedstaat die anderthalbfache Zahl der für ihn als zumutbar festgelegten Flüchtlingszahl überschreiten würde. Das andere Modell schlägt langfristig eine vollkommene Abkehr vom Dublin-System und eine direkte Verteilung der Schutzbedürftigen über eine zentrale EU-Asylbehörde auf die Mitgliedstaaten vor. Das erste Modell wird von einem Großteil der Mitgliedstaaten nicht rundweg abgelehnt – was beim zweiten Modell der Fall ist. Der vorgeschlagene Korrekturmechanismus, der bei der Überschreitung des Schwellenwerts in Kraft treten würde, erscheint hier als ein mögliches Instrument, welches das bestehende, von den Mitgliedstaaten grundsätzlich bevorzugte Dublin-System beibehalte, aber gleichzeitig besonders betroffene Mitgliedstaaten spürbar entlasten könnte. Dieser Schwellenwert würde durch die EASO bestimmt werden, die dann in eine EU-Asylagentur (EUAA) umgewandelt werden würde und auch operativ tätig werden könnte.

#### 4. Die verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Bekämpfung von Fluchtursachen

Spätestens seit dem La-Valletta-Gipfel mit Vertretern afrikanischer Transit- und Herkunftsländer im November 2015 steht die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Bekämpfung von Fluchtursachen im Fokus. Ein Beispiel dafür sind die Pläne der Europäischen Kommission vom 7. Juni 2016<sup>17</sup> zur Schaffung sogenannter Migrationspartnerschaften. Diese sehen engere Beziehungen mit einer Reihe wichtiger Transitländer, prioritär mit Niger, Nigeria, Mali, der Côte d'Ivoire, Senegal, Libanon, Jordanien und Äthiopien vor. Mit diesen Staaten sollen bilaterale Abkommen geschlossen werden, um die wirtschaftliche, politische und soziale Situation nachhaltig zu verbessern. Dabei soll das gesamte Instrumentarium von der EU und den einzelnen Mitgliedstaaten – von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit über Handelspolitik bis hin zur Zusammenarbeit in Bildung und Forschung – gebündelt werden, um die wirtschaftliche Entwicklung und Resilienz zu stärken. Die so stabilisierten und gestärkten Staaten sollen sodann Partner in der Rückführungspolitik werden. Mit Hilfe verschiedener finanzieller Instrumente, unter anderem einem dem *European Fund for Strategic Investments* (EFSI) ähnelnden Fonds, sollen Investitionen in Höhe von bis zu 62 Milliarden Euro gehebelt werden, um die wirtschaftliche Entwicklung vor Ort signifikant zu verbessern. Gleichzeitig würde der Zugriff auf entsprechende Gelder von der Kooperationsbereitschaft der Drittstaaten bei der Unterbindung irregulärer Zuwanderung und der Rücknahme von Migranten abhängig gemacht. Konkrete Pläne gibt es auch für ein verstärktes Engagement der Europäischen Investitionsbank in Transit- und Herkunftsländern. Ob es zu diesem gemeinsam abgestimmten Vorgehen kommt, ist jedoch noch fraglich.

In dieselbe Richtung zielt das am 14. September 2016 vom Europäischen Auswärtigen Dienst vorgestellte „External Investment Program“ für Afrika.<sup>18</sup>

#### 5. Vorschläge zur regulären Migration

Auch die Möglichkeiten, regulär in die EU zu gelangen, sollen weiterhin ausgebaut werden. Die Europäische Kommission hat erste Vorschläge zur Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente vorgelegt. Konkret stellte sie im Juni 2016 einen Aktionsplan für Integration und eine Reform des bislang eher enttäuschenden *Blue-Card-Systems* – das derzeit fast ausschließlich von Deutschland zur Anwerbung Hochqualifizierter genutzt wird – vor.<sup>19</sup> Die neue Regelung erhöht die Anreize für hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige, u. a. durch die Vereinfachung von Verfahren für den Arbeitsplatzwechsel, die Öffnung der Arbeitsmärkte für anerkannte Flüchtlinge („Personen die internationalen Schutz genießen“) und die Stärkung ihrer Rechte innerhalb der EU.

### III. Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben in den vergangenen Monaten nach schwierigem Beginn vielfach umfassend reagiert, um der komplexen Thematik von Flucht und Migration wirkungsvoll zu begegnen. Doch auch wenn wichtige Reformen auf den Weg gebracht wurden, besteht noch weiterer Handlungsbedarf – nicht zuletzt, da das Migrationsthema in den kommenden Jahren eine unverändert dringliche Herausforderung darstellen wird.

#### 1. Solidarität: Kein Durchbruch bei der Frage der Verteilung von Flüchtlingen

Zwar gibt es durchaus erste Elemente innereuropäischer Solidarität. So stellte die Europäische Kommission rasch Gelder (im April 2016 83 Millionen Euro Nothilfe) zur Unterstützung Griechenlands bei der humanitären Versorgung der Flüchtlinge bereit. Doch schwieriger gestaltet sich unverändert die Frage nach Solidarität bei der Verteilung von Flüchtlingen.

Die Frage eines Solidaritätsmechanismus wurde bereits beim ersten Europäischen Sonderratsgipfel im April 2015 thematisiert, jedoch mit bescheidenem Resultat: Man einigte sich lediglich auf die freiwillige Verteilung von 5.000 Schutzsuchenden. Im Juni 2015 wurde diese Zahl zwar auf 60.000 Personen angehoben – was angesichts des erheblichen Migrationsdrucks realistischer war –, doch noch immer galt das Prinzip der freiwilligen Aufnahme. Am 23. September 2015 war es dann der Rat der Justiz- und Innenminister, der per qualifizierter Mehrheit über eine Verteilung von 120.000 Flüchtlingen (über einen festen Schlüssel in die verschiedenen Mitgliedstaaten) entschied: Während 23 Mitgliedstaaten den Vorschlag annahmten, stimmten vier Staaten (Ungarn, die Slowakei, Tschechien und Rumänien) dagegen und Finnland enthielt sich der Abstimmung. Bis heute mangelt es an der faktischen Umsetzung dieses Beschlusses – gegen den die Slowakei und Ungarn in der Zwischenzeit Klage erhoben haben und über den in Ungarn am 2. Oktober ein Volksentscheid durchgeführt werden soll. Auch der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene abgemilderte Fairnessmechanismus (s.o.) stößt bei einigen Mitgliedstaaten auf wenig Gegenliebe – auch aus Befürchtung, damit falsche Anreize für die betroffenen Staaten zu setzen. Einer der Gründe für den Widerstand gegen die Kommissionspläne sind die auch als drakonisch empfundenen Strafen für eine Nicht-Teilnahme am Fairnessmechanismus (250.000 Euro Strafzahlung für die Nichtaufnahme eines jeden gemäß Fairnessmechanismus zugewiesenen Schutzsuchenden).

- Während sich die Sanktionierung nicht für eine Ausweitung der Solidarität eignet, wäre die Kopplung des Fairnessmechanismus an Einhaltung und Umsetzung der Asylbestimmungen von Vorteil: Ein Land würde entsprechend nur vom von der Kommission vorgeschlagenen Fairnessmechanismus profitieren, wenn es die EU-Asylgesetzgebung auch konsequent umsetzt und beispielsweise eine hundertprozentige Registrierungsquote von Migranten vorweisen kann.
- Anstelle einer Sanktionierung sollte – das könnte in die Planung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens einfließen – ein von allen Mitgliedstaaten finanzierter Haushaltstitel eingeführt werden, aus dem Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung erhalten, die Migranten im Rahmen des Fairnessmechanismus übernehmen. Entsprechende Finanzmittel sollten dann aber direkt der kommunalen und regionalen Ebene (NUTS-3-Ebene) zugutekommen, da diese durch die Versorgung und Integration der Schutzbedürftigen am stärksten betroffen sind.

Solidarität innerhalb  
der EU durch Anreiz-  
system zurückgewin-  
nen

- Alternativ könnten Mitgliedstaaten, die sich einer Beteiligung am Fairnessmechanismus verweigern, dies durch einen proportional stärkeren Beitrag in finanzieller wie personeller Form zum EU-Grenzschutz<sup>20</sup> und mit proportional höheren Beiträgen zu diversen Hilfsfonds kompensieren.
- Außerdem könnte die EU die begonnene Politik der humanitären Aufnahme zwecks permanenter Umsiedlung (*resettlement*) fortsetzen und noch ausbauen. Staaten wie die Türkei, aber auch der Libanon und Jordanien könnten dadurch entlastet werden und Schutzsuchende eine Perspektive für die Zukunft erhalten. Der UN-*Resettlement*-Gipfel im September 2016 und die Initiative von Präsident Obama werden ebenfalls auf größere Anstrengungen in diesem Bereich abzielen.

## 2. Umsetzung und Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen

In der EU-Flüchtlingspolitik wurden wichtige Reformen beschlossen. Doch wie gut und umfassend diese von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden, wird noch zu sehen sein. Die Angleichung der Aufnahmebedingungen und die Einhaltung der Kriterien für die Asylprüfung und Status-Gewährung werden dabei ebenso wichtig sein, wie die abgestimmte Rückführungspolitik und gewissenhafte Datenerfassung und Daten-Übermittlung. Hier bedarf es zudem an einheitlicher digitaler Technik, um sekundären Wanderungen entgegenzuwirken.

## 3. Humanitäre Verantwortung

Abgesehen von der dringend ausbaufähigen innereuropäischen Solidarität bedarf es weiterer Schritte zur Verbesserung der globalen Situation. So sind von der weltweiten Flüchtlingskrise vor allem Länder der Dritten Welt betroffen, die selbst um Stabilität ringen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind zwar bereits heute die wichtigsten Akteure in der humanitären Hilfe und in der Entwicklungszusammenarbeit, doch wäre mehr möglich. So bleiben die Finanzausgaben an zentrale UN-Organisationen wie UNHCR (deren Haushalt sich aus freiwilligen Leistungen speist) regelmäßig weit hinter dem Finanzbedarf zurück. Mangelnde Zahlungsmoral (auch in den EU-Mitgliedstaaten) vergrößert das Problem fehlender Mittel zudem. So wurden bspw. für den im Dezember 2014 eingerichteten Syrien-Hilfsfonds 1 Mrd. Euro zugesagt, jedoch nur 266 Mio. Euro von den Mitgliedstaaten eingezahlt (Österreich ist mit 11,5 Mio. Spitzenreiter, Deutschland liegt mit 5 Mio. im Mittelfeld). Beim in La Valletta angekündigten Hilfsfonds für Afrika wurden Zusagen in Höhe von 3,6 Mrd. Euro gemacht. Im Hilfsfonds fehlen noch 1,7 Mrd. Euro (hier sind Belgien und Italien mit je 10 Mio. Euro die Spitzenreiter, Deutschland hat 3 Mio. Euro eingezahlt). Anders sieht es bei den Zusagen im Rahmen der EU-Türkei-Vereinbarung aus. Von den ersten 3 Mrd. Euro, die versprochen wurden, fehlen 130 Mio. Euro (hier liegt Deutschland mit 427,5 Mio. Euro an der Spitze, das Vereinigte Königreich, Frankreich und Italien folgen).<sup>21</sup>

Beim UN-Flüchtlingsgipfel am 19. September 2016 plädierte die Staatengemeinschaft für eine bessere internationale Zusammenarbeit und Koordinierung bei der Migration. Dazu gehört auch eine größere Solidarität was Aufnahmequoten anbelangt und eine stärkere finanzielle Verantwortungsteilung. Die EU könnte dabei mit einer im Haushalt fest verankerten Mittelzusage auch international ein Zeichen für mehr Verantwortung setzen und damit eine Vorreiterrolle einnehmen: Die EU und ihre Mitgliedstaaten – als größte Geber für Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe weltweit – sollten als *humanitarian world leaders* vorangehen und ein festes jährliches Budget zusagen. Hierzu würde auch die Verstärkung der finanziellen Unterstützung der mit der Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen befassten NGOs gehören.

#### 4. Kooperation mit Erstaufnahme- und Transitstaaten

Auch wenn die aktuelle Situation in der Türkei – mit ihren eigenen Defiziten im Bereich des Menschenrechtsschutzes und der Rechtsstaatlichkeit – hochgradig volatil ist, bleibt die Türkei zur Bewältigung der Herausforderungen durch Flucht und Migration ein unvermeidbarer Partner für die EU. Den nicht zum ersten Mal ertönenden Drohungen der türkischen Regierung, die Vereinbarung zu kündigen, wenn bis Oktober keine Einigung über die Visaliberalisierung für türkische Staatsbürger erzielt wird, sollte nicht mit einer Aufweichung der zu erfüllenden Kriterien begegnet werden. Ebenso falsch wäre es aber, die Verhandlungen vorzeitig abzubrechen und damit die Lage eskalieren zu lassen. Letztlich haben durchaus beide Seiten ein Interesse an einer Erfüllung der Vereinbarung und einer grundsätzlichen engen Zusammenarbeit – unabhängig von Visaliberalisierung oder dem auf wackligen Beinen stehenden Erweiterungsprozess – nicht zuletzt aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtung beider Seiten.

#### 5. Bekämpfung von Fluchtursachen

Die Kommissionsvorschläge zur Bekämpfung der Fluchtursachen sind ehrgeizig und innovativ – könnten jedoch noch weitergehen.

Im Falle einer funktionierenden Zusammenarbeit mit Drittstaaten könnten aus den Migrationspartnerschaften sog. Reformpartnerschaften werden.<sup>22</sup> Konkrete mögliche Maßnahmen wären beispielsweise mittelfristig die Öffnung des EU-Marktes, insbesondere des Agrarmarktes, für kooperationswillige Staaten oder Investitionsgarantien zur Erhöhung der Anreize für Direktinvestitionen.

Innovative entwicklungspolitische Instrumente alleine werden langfristig gleichwohl nicht genügen, um Fluchtursachen zu bekämpfen. Vielmehr braucht es dringender denn je eine handlungsfähige Europäische Außen- und Sicherheitspolitik (GSVP). Jahrelang war die EU unfähig, eine klare Haltung zum Syrienkonflikt zu formulieren, und hätte – selbst wenn es den politischen Willen dazu gegeben hätte – nicht über die richtigen (auch militärischen) Instrumente verfügt, um eine langanhaltende militärische Eskalation in Syrien zu unterbinden. Die Bekämpfung der Fluchtursachen wird daher auch nur gelingen, wenn es den EU-Mitgliedstaaten gelingt, sich zum einen auf die Grundzüge einer gemeinsamen Haltung zu aktuellen und andauernden Konflikten in ihrer Nachbarschaft zu verständigen und sich zum anderen zur Schaffung einer schlagkräftigen GSVP durchzuringen.

Von zentraler Bedeutung wird hier eine gemeinsame europäische Strategie zur langfristigen Stabilisierung Libyens sein.

#### 6. Ruhe und Sachlichkeit

Fragen der Asyl- und Migrationspolitik betreffen den Kern staatlicher Souveränität, obwohl sie zugleich durch internationale Zusammenhänge und rechtliche Verpflichtungen nicht allein national betrachtet werden können. Die Migrationskrise wird von Vielen nicht zu Unrecht als größte aktuelle Herausforderung bezeichnet. Um sowohl den Bedürfnissen und Interessen des einzelnen Menschen (dem Flüchtling und auch der Aufnahmegesellschaft), aber auch den betroffenen Akteuren – nicht zuletzt den Staaten – gerecht zu werden, bedarf es in der Suche um Lösungen an Bedachtsamkeit, Ruhe und Sachlichkeit. Die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten haben in ihrer überwiegenden Mehrheit in den vergangenen Monaten gezeigt, dass dies möglich ist. Auch wenn die Resultate nicht unmittelbar sichtbar sind – denn um Verfahren

Mehr Wirkung durch  
mehr Koordination

anzupassen und mit Gewohnheiten zu brechen, benötigt man Zeit –, wurden wichtige Reformschritte in der EU und ihren Mitgliedstaaten unternommen. Diese Bemühungen müssen anerkannt werden und dürfen nicht kleingeredet werden. Nach schwierigerem Beginn ist es der EU insbesondere bei den drei Ratsgipfeln im Frühjahr 2016 gelungen, sich – jenseits von bilateralen Alleingängen – auf die Leitlinien eines gemeinsamen Wegs zu einigen: Dieser ist gekennzeichnet durch den Willen, in Konsens die besten Lösungen zu suchen. Doch dieser Weg wird noch lang und mühsam sein.

- 1] s.: UNHCR: „Global Trends – Forced Displacement in 2015“, 20.06.2016
- 2] Durch das EuGH Urteil vom 21.12.2011 (C-411/10, C-493/10- InfAuslR 2012, 108) wird klargestellt, dass Art. 4 der Charta der Grundrechte der EU die EU-Staaten verpflichtet, von der Dublin-Überstellung in den zuständigen Staat abzusehen, wenn allgemein bekannt ist, dass dort systemische Missstände im Asylverfahren und in den Aufnahmebedingungen für Asylsuchende mit der Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung verbunden sind. Daher wurde die Weisungslage des BMI zur Aussetzung von Dublin-Rückführungen nach Griechenland von 2011 (vgl. BT-Ds. 17/4827 vom 21.02.2011) durch Erlass vom 16.12.2013 bis Anfang 2015 (BAMF, Entscheidungsbefehl 2/2014, S. 4) und inzwischen auch weiter verlängert.
- 3] Dimitris Avramopoulos, „A European Agenda on Migration“, 20.07.2015.
- 4] Vgl.: Resolution 2292 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 14. Juni 2016 und Resolution 2240 (2015) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 09. Oktober 2015
- 5] Vgl.: European Commission: Infographic - Infographic - EU Mediterranean operations 2016 <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-presures/50000-lives-saved/>, Stand 09.06.2016
- 6] s.: Europol Unclassified: Basic Protection Level, 17.06.2016
- 7] s.: European Commission: „Hotspot State of Play“, 26.08.2016
- 8] s.: Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung von Eurodac (Neufassung), 4.5.2016 Brüssel (COM (2016) 272 final)
- 9] Vgl.: European Commission: Managing the Refugee Crisis, the Facility for Refugees in Turkey, 28 July 2016: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet\\_managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_the\\_facility\\_for\\_refugees\\_in\\_turkey\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet_managing_the_refugee_crisis_the_facility_for_refugees_in_turkey_en.pdf)
- 10] s.: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160722\\_1\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160722_1_en.htm).
- 11] s.: <http://dtmodk.iom.int/docs/WEEKLY%20Flows%20Compilation%20No21%2028%20July%202016.pdf>, 22.07.2016
- 12] In der Woche vom 15. -22. 02.2016 bis zur Woche vom 14.-20. 3.2016 sanken die wöchentlichen Flüchtlingszahlen von rund 19.000 auf etwas über 5.000. In der Woche vom 2.-8. 05.2016 (unter dem Eindruck der EU-Türkei-Vereinbarung) sanken die Zahlen noch einmal auf unter 400 Ankünfte wöchentlich. Vgl.: Eurocomment Briefing, März 2016.
- 13] Vgl: NATO and EU extend their cooperation, Europe Diplomacy and Defense, no. 906
- 14] Mehr Verantwortung bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise: Europäische Kommission bringt Gemeinsames Europäisches Asylsystem auf Kurs und leitet 40 Vertragsverletzungsverfahren ein. Europäische Kommission, 23.09.2015.
- 15] Vgl.: European Commission - Fact Sheet: „Reforming the Common European Asylum System: Frequently asked questions“ 13 July 2016: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-2436\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2436_en.htm)
- 16] Vgl.: Mitteilung der Europäischen Kommission (COM (2016) 197 final) vom 6. April: Towards a reform of a common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe
- 17] Vgl.: Mitteilung der Europäischen Kommission über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda (COM 2016 (385) final) vom 04.06.2016.
- 18] Vgl.: EU announces external investment plan for Africa, EEAS, 14. September 2016: [https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/9820/eu-announces-external-investment-plan-for-africa\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/9820/eu-announces-external-investment-plan-for-africa_en)
- 19] s.: Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda: Kommission stellt Aktionsplan für Integration und Reform der „Blue-Card“-Regelung für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittländern vor, 7. Juni 2016 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2041\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2041_de.htm)
- 20] Dieser Vorschlag wird bereits erwogen.
- 21] s.: European Commission: „Financial Pledges to Trust Funds“, 07.06.2016
- 22] s.: Eine eingehendere Analyse dieses Themas im folgenden Papier: Reformpartnerschaft mit Nordafrika – Wirtschaftliche Integration als erster Schritt für eine umfassende EU-Afrika-Kooperation in Analysen und Argumente 206/2016, Sankt Augustin, 13.06.2016 <http://www.kas.de/wf/de/33.45521/>

## Die Autoren

*Dr. Christina Krause ist Koordinatorin für Flucht und Migration im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.*

*Olaf Wientzek ist Koordinator für Europapolitik im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.*

## Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

*Ansprechpartner:*

### **Dr. Christina Krause**

*Koordinatorin Flucht und Migration*

*Europäische und Internationale Zusammenarbeit*

*Telefon: +49(0)30/26996-3445*

*E-Mail: christina.krause@kas.de*

### **Olaf Wientzek**

*Koordinator für Europapolitik*

*Europäische und Internationale Zusammenarbeit*

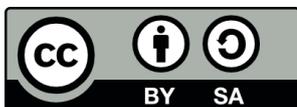
*Telefon: +49(0)30/26996-3509*

*E-Mail: olaf.wientzek@kas.de*

*Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin*

*ISBN 978-3-95721-239-9*

[www.kas.de](http://www.kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

Bildvermerk Titelseite  
© European Union, 2015  
Source:  
EC - Audiovisual Service  
Photo: Angelos Tzortzinis