



Brüssel, den 17. Dezember 2015
(OR. en)

15423/15

ASIM 177
RELEX 1058
COWEB 151
ELARG 74

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 16. Dezember 2015

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2015) 676 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Folgemaßnahmen zum Gipfeltreffen über die Flüchtlingsströme entlang der Westbalkanroute

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2015) 676 final.

Anl.: COM(2015) 676 final



Straßburg, den 15.12.2015
COM(2015) 676 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Folgemaßnahmen zum Gipfeltreffen über die Flüchtlingsströme entlang der
Westbalkanroute**

Die beispiellosen Flüchtlings- und Migrantenströme, die im Sommer 2015 ihren Anfang nahmen und sich im Herbst weiter zuspitzten, folgten einer gemeinsamen Route. Diese „Westbalkanroute“ wurden zum Kristallisationspunkt der Herausforderung, der sich Europa heute gegenüber sieht: Im Jahr 2015 reisten mehr als 650 000 Menschen aus der Türkei nach Griechenland ein, von denen die meisten dann über den westlichen Balkan nach Mittel- und Nordeuropa weiterreisten. Diese Bewegungen waren nicht nur unberechenbar und vom Umfang her beispiellos, sondern häufig auch sehr schnell. Dies führte zu einer Situation, in der sich die betroffenen Länder oft damit begnügten, diese Menschen einfach an ihre Nachbarn entlang der Route weiterzureichen. Dies offenbarte einen eklatanten Mangel an Kapazitäten, Zusammenarbeit und Solidarität sowie an grundlegender Kommunikation zwischen den Ländern entlang der Route - ein spezifisches Problem, das eine ebenfalls spezifische operative und politische Lösung auf europäischer Ebene erforderte.

Am 25. Oktober 2015 berief Präsident Juncker ein Treffen der Staats- und Regierungschefs der betroffenen Länder ein. Daran nahmen neben den Staats- und Regierungschefs von Albanien, Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Österreich, Rumänien, Serbien, Slowenien und Ungarn auch der Präsident des Europäischen Parlaments, der Präsident des Europäischen Rates, der derzeitige und der kommende Vorsitz des Rates der Europäischen Union sowie der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) teil.¹

Die Führungsspitzen einigten sich auf einen 17 Punkte umfassenden Aktionsplan² zur sofortigen Umsetzung, in dem nicht nur Methoden der Zusammenarbeit, sondern auch gemeinsame Ziele in Bezug auf die verbesserte Steuerung der Migranten- und Flüchtlingsströme - mit besonderem Schwerpunkt auf Aufnahmekapazität und Grenzmanagement - festgelegt wurden. Die entsprechenden Maßnahmen wurden seitdem in voller Übereinstimmung mit den umfassenderen Bemühungen der EU um Bewältigung der Flüchtlingskrise weiter vorangebracht, wobei der Ratsvorsitz durch seine Beteiligung für Kohärenz gesorgt hat.³ Im Vorfeld der Tagung des Europäischen Rates am 17. und 18. Dezember 2015 dient dieser Bericht dazu, eine Bilanz der Umsetzung der in der Erklärung der Staats- und Regierungschefs vorgesehenen Maßnahmen zu ziehen.⁴

In der Woche, in der das Treffen vom 25. Oktober stattfand, erreichten die wöchentlichen Grenzübertritte nach Griechenland mit 50 000 Personen ihren Höchststand. Bis Anfang Dezember gingen die wöchentlichen Grenzübertritte zwar unter 14 000 zurück, doch diese Zahl schwankt weiterhin. Im Oktober zählte Slowenien an einem einzigen Tag über 12 600 Neuankömmlinge - bis Ende November lag der tägliche Durchschnitt bei ca. 2 000-3 000 Personen. Diese Zahlen schwanken jedoch weiterhin und sind nach wie vor ausreichend, um für starken Druck entlang der Westbalkanroute zu sorgen.

1. Ständiger Informationsaustausch und wirksame Zusammenarbeit (Punkte 1-2)

¹ Auch Vertreter von Frontex und des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen waren anwesend.

² http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf

³ Außerdem fanden am 8. Oktober in Luxemburg eine hochrangige Konferenz über die Migrationsroute Östliches Mittelmeer/Westlicher Balkan sowie am 7. Dezember eine Tagung der Justiz- und Innenminister der EU und der westlichen Balkanländer statt.

⁴ Dieser Bericht stützt sich auf Informationen, die bis zum 11. Dezember vorgelegt wurden.

Oberste Priorität hatte die Behebung des Mangels an Kommunikation zwischen den Regierungen und den zuständigen Behörden der Länder entlang der Route. Innerhalb von 24 Stunden hatten alle teilnehmenden Länder, Institutionen und Agenturen den Führungsspitzen direkt unterstellte Kontaktstellen benannt. Diese Kontaktstellen, die wöchentliche Videokonferenzen abhalten, bieten inzwischen ein Forum für den täglichen Informationsaustausch und eine wirksame Koordinierung.⁵⁶

Im Mittelpunkt des wöchentlichen Austausches standen bisher die 17 Punkte, auf die sich die Führungsspitzen bei ihrem Gipfeltreffen im Oktober geeinigt haben. Dazu zählen u. a. die Bewertung der allgemeinen Entwicklung der Migranten- und Flüchtlingsbewegungen entlang der Route, Bedarfsanalysen und der Ausbau der Aufnahmekapazität, Maßnahmen an den Grenzen sowie die konsolidierte Frontex-Berichterstattung⁷ als wichtiger erster Schritt hin zu einer geordneteren Steuerung der Migranten- und Flüchtlingsströme entlang der Westbalkanroute.

Zudem wurden die Kontakte in der Region selbst intensiviert: So berief Slowenien am 17. November ein Treffen der Innenminister ein, an dem Serbien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Griechenland teilnahmen. Dabei wurde vereinbart, die Koordinierung zu verbessern, u. a. durch den Austausch von Informationen über die Zahl der Flüchtlinge, die die Grenzen überschreiten, sowie über die Auslastung der Aufnahmekapazitäten. Am 3. und 4. Dezember kamen die regionalen Polizeichefs zu einem Treffen zusammen, bei dem die operative Zusammenarbeit und eine mögliche gemeinsame Vorgehensweise im Hinblick auf Wirtschaftsmigranten erörtert wurden. Kroatien nahm nicht an diesen Treffen teil.

Trotzdem kommt es nach wie vor häufig zu einer unzureichenden vorherigen Konsultation und Unterrichtung über geplante Änderungen der nationalen Strategien und Initiativen, insbesondere über solche, die Folgewirkungen in der gesamten Region haben könnten. Es werden weiterhin zu viele einseitige Maßnahmen ergriffen, wie z. B. die Einführung de facto staatsangehörigkeitsbezogener Einreisebestimmungen für Migranten, die nach Kroatien, Serbien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien kommen, oder der Bau eines Zauns an der Grenze zwischen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Griechenland (ähnlich dem Zaun, den Ungarn bereits an seiner Grenze zu Serbien errichtet hat). Ungeachtet der Begründung der einzelnen Maßnahmen hat die unkoordinierte Art und Weise, wie sie ergriffen wurden, zu Ungewissheit und Instabilität in der Region geführt.

In allen betroffenen Ländern wurde inzwischen eine erste Analyse des materiellen und finanziellen Bedarfs durchgeführt. Bulgarien, Griechenland, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Österreich, Rumänien, Serbien, Slowenien und Ungarn haben auf Ersuchen der Kommission eigene Analysen vorgenommen, die Aspekte wie Unterbringung und Aufnahme, Nahrungsmittel und Grundversorgung, Registrierung, Bearbeitung von Asylanträgen, Rückführung und Grenzmanagement abdecken. Im Anschluss an die Vorlage dieser Analysen führte die Kommission im November und Dezember 2015

⁵ Siehe unten, Abschnitt 8.

⁶ Um die Wirksamkeit des Informationsaustausches zu erhöhen, wurde die Integrierte Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) im Informationsaustausch-Modus aktiviert.

⁷ Weitere Einzelheiten siehe unten, Abschnitte 4 und 5.

Besuche vor Ort durch⁸, an denen auch Vertreter des UNHCR, der Internationalen Organisation für Migration (IOM), der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) teilnahmen. Ziel dabei war es, die Bedarfsanalysen in Bezug auf Umfang und Dauer zu präzisieren und die zur Deckung des Bedarfs am besten geeigneten Finanzierungsquellen zu ermitteln⁹. In einem nächsten Schritt werden weitere Analysen notwendig sein, um den mittel- und langfristigen Bedarf in allen Ländern - unter verstärkter Berücksichtigung von Aspekten wie Integration und Rückkehr - zu ermitteln¹⁰.

2. Begrenzung von Sekundärbewegungen (Punkt 3)

Ein Grund, weshalb sich die Führungsspitzen einerseits dafür ausgesprochen haben, die Flüchtlinge und Migranten von der Weiterreise an die Grenze eines anderen Landes der Region abzuhalten, und andererseits erklärt haben, dass eine Politik des einfachen Durchwinkens inakzeptabel sei, waren die zahlreichen Berichte¹¹ über Maßnahmen einzelner Länder, den Flüchtlingen und Migranten durch Bereitstellung von Transportmöglichkeiten oder durch administrative Unterstützung beim schnellen Transit in das an der Route nächstgelegene Nachbarland zu helfen, ohne das aufnehmende Land vorher davon in Kenntnis zu setzen. Diese Maßnahmen führten zu einer Beschleunigung der Flüchtlingsbewegungen, die die geordnete Bewältigung des Zustroms von Migranten und Flüchtlingen weiter erschwerte und eine besondere Belastung für die Zielländer am Ende der Westbalkanroute mit sich brachte.

Seitdem wurde seltener über solche Maßnahmen und häufiger über Fälle der Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Grenzbehörden berichtet. Allerdings deutet der Mangel an politischem Willen in einigen an der Route gelegenen Ländern, Aufnahmekapazitäten für Aufenthalte von mehr als 24 Stunden zu schaffen, darauf hin, dass sich diese Länder ausschließlich als Transitländer betrachten und nur begrenztes Interesse an einer Verlangsamung der Flüchtlingsströme haben, auch wenn internationale Akteure, darunter das UNHCR, darauf hinweisen, dass Flüchtlinge und Migranten oft sehr entschlossen sind, in Richtung ihrer anvisierten Zielländer weiterzureisen und nicht in den Ländern entlang der Route zu verbleiben.

3. Unterstützung der Flüchtlinge und Bereitstellung von Unterkünften und Ruhemöglichkeiten (Punkte 4-7)

Zu den zwingend erforderlichen Maßnahmen, die für alle Länder vereinbart wurden, gehört die Stärkung der Kapazitäten für die Bereitstellung von Notunterkünften, Ruhemöglichkeiten, Nahrungsmitteln, Gesundheitsversorgung, Wasser und sanitären Einrichtungen für alle

⁸ Zeitplan für die Vor-Ort-Besuche im Zusammenhang mit den Bedarfsanalysen: Griechenland 26.-27. Oktober und 18. November, Slowenien 9. und 16.-17. November, Kroatien 10.-12. November, Serbien 19.-20. November, Bulgarien 30. November, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien 30. November bis 1. Dezember, Österreich 3. Dezember, Rumänien 7. Dezember und Ungarn 8. Dezember. Am 30. November fand außerdem ein vorbereitendes Treffen mit Deutschland statt - ein Folgebesuch ist für Anfang 2016 geplant.

⁹ Siehe unten, Abschnitt 3.

¹⁰ Siehe unten, Abschnitt 4. Eine vollständig aktualisierte Bedarfsanalyse aus Griechenland steht noch aus.

¹¹ Bei der Bedarfsermittlungsmission der Kommission in Kroatien wurde z. B. festgestellt, dass die Behörden weiterhin den Transport an die slowenische Grenze organisierten.

Bedürftigen. Diese Maßnahmen ermöglichen auch eine geeignete und besser planbare Steuerung der Migrationsströme und eine verlässliche Registrierung entlang der Route. In den letzten zwei Monaten wurden wichtige Schritte unternommen, um die von den Führungsspitzen zugesagte Erhöhung der Aufnahmekapazität in Griechenland auf insgesamt 50 000 Plätze bis Ende 2015¹² sowie entlang der Westbalkanroute um weitere 50 000 Plätze mit Hilfe der finanziellen Unterstützung der EU und von Partnern wie dem UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration umzusetzen. Allerdings sind dringend weitere Anstrengungen erforderlich, um diese vorgegebenen Kapazitätsziele tatsächlich zu erreichen und die Bereitstellung angemessener Unterkünfte und Ruhemöglichkeiten und sonstige Maßnahmen zur Deckung des humanitären Bedarfs der Flüchtlinge zu gewährleisten.

Die Kommission hat beschlossen, 80 Mio. EUR aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und dem Fonds für die Innere Sicherheit zur Unterstützung von UNHCR-Programmen in Griechenland¹³ bereitzustellen und 27 000 weitere Aufnahmeplätze für Flüchtlinge¹⁴ einzurichten. Die Kommission hat einen entsprechenden Finanzierungsbeschluss angenommen, um dem UNHCR die Vergabe von Verträgen für die Unterbringung von 20 000 Flüchtlingen zu ermöglichen. Vorgesehen sind dafür die Ausgabe von Hotelgutscheinen, die Anmietung von Wohnungen und Gebäuden und ein Gastfamilienprogramm – 500 Plätze stehen bereits zur Verfügung, eine weitere Aufstockung bis zur Erfüllung des Vertragsumfangs ist möglich. Im Rahmen des Programms wird ebenfalls die Einrichtung von 7 000 Erstaufnahmeplätzen (Hotspots) auf den griechischen Inseln finanziert werden, die vor allem die etwaige Weiterleitung der Flüchtlinge in andere Mitgliedstaaten und/oder deren Verweisung an das griechische Asylsystem erleichtern sollen. Wenn alle Formen der Aufnahmekapazitäten einbezogen und die Planungen umgesetzt werden, dürften Anfang Januar 2016 in Griechenland 35 000 Aufnahmeplätze zur Verfügung stehen.

Damit liegt die verfügbare Aufnahmekapazität um 23 000 Plätze unter den vereinbarten 30 000 Plätzen, die zusätzlich zu den auf der Basis von Programmen für Mietzuschüsse zur Verfügung stehenden 20 000 Plätzen bereitgestellt werden sollten. Nun müssen umgehend Maßnahmen festgelegt werden, um die fehlenden Aufnahmekapazitäten auszugleichen: ein erster Schritt in diese Richtung war die Ermittlung potenzieller Standorte.

Entlang der Westbalkanroute war die Einrichtung zusätzlicher 50 000 Plätze zugesagt worden:

¹² D.h. zum einen durch die Ankündigung "die Aufnahmekapazitäten bis Ende des Jahres auf 30 000 Plätze aufzustocken" und zum anderen durch die Zusage "Griechenland und das UNHCR bei der Schaffung von Programmen für Mietzuschüsse und Gastfamilien für die Aufnahme von mindestens 20 000 weiteren Flüchtlingen zu unterstützen."

¹³ Griechenland teilte in seiner Bedarfsbewertung vom Oktober mit, dass folgende Plätze zur Verfügung stehen: 9 171 Dauerplätze (3 071 Plätze in offenen Aufnahmezentren, davon 1 371 Plätze für Asylbewerber und 1 700 Plätze für Personen, die keine Asylsuchenden sind, 6 100 Plätze in Abschiebungseinrichtungen für rückzuführende Personen) und 2 543 Erstaufnahmeplätze (davon 2 303 in den fünf ermittelten Hotspots und 240 in Filakio).

¹⁴ Insgesamt wurde Griechenland für den Zeitraum 2014-2020 ein Gesamtbetrag von 474 Mio. EUR im Rahmen seiner nationalen AMIF- und ISF- Programme zugewiesen, von denen 33 Mio. EUR bereits im Jahr 2015 ausgezahlt wurden. In den letzten Monaten hat Griechenland Soforthilfe in Höhe von insgesamt 51,9 Mio. EUR aus dem ISF (22,2 Mio. EUR) und dem AMIF (29,7 Mio. EUR) erhalten.

- ✓ Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien hat sich zur Schaffung von 2 000 zusätzlichen winterfesten Aufnahmeplätzen verpflichtet, aber in allen Fällen handelt es sich um kurzfristig, nur für wenige Stunden verfügbare Transitplätze und es fehlt der politische Wille, einen längerfristigen Aufenthalt an diesen Orten zu ermöglichen. Die Kommission hat Unterstützung in Höhe von insgesamt 39 Mio. EUR aus dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA) für migrationspezifische Maßnahmen im Land zugesagt oder fest eingeplant und leistet dort derzeit auch humanitäre Hilfe (2,6 Mio. EUR¹⁵). Auch viele andere Geber, einschließlich der Mitgliedstaaten, engagieren sich hier.
- ✓ Serbien hat sich zur Bereitstellung von weiteren 6 000 Aufnahmeplätzen bis Ende 2015 und zur Modernisierung der bestehenden Kapazitäten verpflichtet. Die Geber prüfen derzeit die Möglichkeit der Einrichtung zusätzlicher 6 000 Plätze, für die Serbien entsprechende technische Kapazitäten ausgewiesen, aber keine politische Zusage abgegeben hat. Im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe wurden 7 Mio. EUR zur Deckung bestimmter Ausgaben (für Instandsetzungsmaßnahmen und laufende Kosten) im Zusammenhang mit dem Kapazitätsausbau bereitgestellt. Darüber hinaus unterstützt die EU Serbien derzeit mit humanitärer Hilfe in Höhe von 5,9 Mio. EUR¹⁶ und sonstiger bilateraler Hilfe.
- ✓ Kroatien verfügt derzeit über 5 000 Plätze für die vorübergehende Unterbringung, die winterfest gemacht wurden und mit denen die bisherigen nicht winterfesten 5 000 Plätze ersetzt werden. Das Land hat 2015 Soforthilfe¹⁷ in Höhe von 16,4 Mio. EUR zur Verbesserung der Aufnahmekapazitäten, der Bedingungen für die Flüchtlinge sowie der Polizeiarbeit erhalten. Auch hier fehlt der politische Wille, die Aufnahmekapazität zu erhöhen oder die mögliche Aufenthaltsdauer in den bestehenden Aufnahmeeinrichtungen zu verlängern.
- ✓ Seit Mitte Oktober belaufen sich die in Slowenien vorhandenen Kapazitäten für die vorübergehende Unterbringung auf konstant rund 7 000 Plätze. Derzeit werden 2 000 zusätzliche winterfeste Plätze für die vorübergehende Unterbringung geschaffen. Im November hat Slowenien Soforthilfe in Höhe von 10,2 Mio. EUR zur Unterstützung der Aufnahmekapazitäten und der Polizeikontrollen an der Grenze erhalten.
- ✓ Österreich, das als Transit- und Zielland unter besonderem Druck steht, hat seine Aufnahmekapazitäten seit dem Gipfeltreffen um 16 000 Plätze auf nahezu 74 000 Plätze aufgestockt. Das Land erhielt 2015 für die Stärkung seiner Aufnahmekapazitäten und Asylverwaltung Soforthilfe in Höhe von 6,3 Mio. EUR.

Dieser Zahlen zeigen, dass mehr getan werden muss, auch wenn bereits erhebliche Anstrengungen unternommen wurden. Einige Länder haben bereits in den Wochen vor dem Treffen zusätzliche Aufnahmekapazitäten geschaffen. Viele Länder haben Maßnahmen zur Anpassung ihrer Aufnahmeplätze an die winterliche Witterung ergriffen und zusätzliche Plätze für die vorübergehende Unterbringung geschaffen. Dennoch sind größere

¹⁵ Für die Bereitstellung von Notunterkünften und der Grundversorgung mit Nahrungsmitteln, anderen Hilfsgütern, und Schutz.

¹⁶ Für die Bereitstellung von Notunterkünften und der Grundversorgung von Flüchtlingen mit Nahrungsmitteln, anderen Hilfsgütern und Schutz und medizinischer Versorgung.

¹⁷ Die in diesem Abschnitt genannte Soforthilfe bezieht sich auf die Mittelbereitstellung im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und des Fonds für die innere Sicherheit (Grenzen und Visa).

Anstrengungen erforderlich: So wurde bislang erst deutlich weniger als die Hälfte der 50 000 zusätzlichen Aufnahmeplätze geschaffen, die auf dem Gipfeltreffen zugesagt wurden. Zudem konzentrieren sich diese Aufnahmeplätze auf einige wenige Länder. Plätze für einen befristeten Aufenthalt (von bis zu 24 Stunden) können kurzfristige Entlastung schaffen, entsprechen aber einem Transit-Gedanken, der nicht mit dem umfassenden Anspruch einer Abbremsung der Flüchtlings- und Migrantenströme¹⁸ im Einklang steht. Die Finanzmittel könnten zum Umbau vorübergehender Aufnahmeplätze in dauerhaftere Unterkünfte verwendet werden; dies setzt jedoch einen klareren Ansatz für die Steuerung der Flüchtlingsströme voraus, der eine gleichmäßigere Verteilung ermöglicht, sowie den eindeutigen politischen Willen der Länder, solche Aufnahmekapazitäten zu schaffen.

Länder, die derzeit nicht von den Migrationsströmen betroffen sind, haben seit dem Gipfeltreffen ihre Aufnahmekapazitäten (auch) nicht erhöht. Albanien (300 Plätze), Bulgarien (5 130 Dauerplätze, sowie mehr als 800 Plätze, die als Notfallreserve bereitstehen¹⁹), Rumänien (1 200 Dauerplätze und 550 vorübergehende Plätze im Notfall) und Ungarn (980 Dauerplätze) betonten, dass diese Kapazitäten ihrer Ansicht nach mit den derzeitigen und den voraussichtlichen Flüchtlingsströmen im Einklang stehen. Bulgarien und Rumänien berufen sich auf die mitgeteilten derzeit niedrigen Auslastungszahlen ihrer Aufnahmeeinrichtungen. Umfassendere Kapazitäten in diesen Ländern könnten jedoch nicht nur als Ausweichmöglichkeiten im Notfall genutzt werden. Vielmehr sollte angesichts der sich ständig verändernden Muster der Migrationsströme kein Land davon ausgehen, dass es nicht betroffen sein wird. 2015 haben Bulgarien, Rumänien und Ungarn jeweils 5,8 Mio. EUR, 8,6 Mio. EUR bzw. 6,0 Mio. EUR aus den nationalen Programmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und des Fonds für die Innere Sicherheit²⁰ erhalten. Bulgarien und Ungarn haben außerdem Soforthilfe in Höhe von 4,1 Mio. EUR bzw. 6,7 Mio. EUR erhalten. Die Verwendung solcher Mittel für den Aufbau von Aufnahmekapazitäten für etwaigen Bedarf würde sich als weitsichtige Vorsorge für die Zukunft erweisen.

Mittlerweile wurden weitere 13 Mio. EUR für humanitäre Hilfe für Flüchtlinge, Asylsuchende und Migranten vorrangig in Serbien und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien veranschlagt, die für Nahrungsmittel, sonstige Hilfsgüter, Schutzmaßnahmen und Unterkünfte eingesetzt werden sollen. Damit beläuft sich humanitäre Hilfe der EU für den Westbalkan im Jahr 2015 auf insgesamt nahezu 22 Mio. EUR.

Entlang der Westbalkanroute werden Maßnahmen im Rahmen von vier Katastrophenschutzverfahren der Union durchgeführt. Das Verfahren wurde für Serbien am 21. September 2015, für Slowenien am 22. Oktober 2015, für Kroatien am 26. Oktober 2015 und für Griechenland am 3. Dezember 2015 aktiviert. Insgesamt haben 15 teilnehmende Länder Hilfe angeboten, in erster Linie für Zelte, Schlafutensilien, persönliche Schutzausrüstung, Heizung, Strom und Beleuchtung. Ein großer Teil der beantragten Hilfe wurde noch nicht erbracht, sodass weiterhin erheblicher Bedarf besteht. So wurden beispielsweise von den 1548 Sanitär- und Wohncontainern, die die genannten vier Länder im Verlauf von jetzt fast drei Monaten angefordert haben, bislang lediglich 15 bereitgestellt. In einigen anderen wichtigen Bereichen, wie Betten und Winterkleidung, sind die Hilfeangebote

¹⁸ Die betreffenden Länder haben auch darauf hingewiesen, dass Migranten und Flüchtlinge nicht gezwungen werden können, in bestimmten Aufnahmeeinrichtungen zu bleiben.

¹⁹ Im Sommer 2016 werden weitere 400 Plätze zur Verfügung gestellt.

²⁰ Die Mittelausstattung beläuft sich auf jeweils 82,4 Mio. EUR, 120,2 Mio. EUR bzw. 85,2 Mio. EUR.

äußerst gering. Elf Tage nach dem Hilfersuchen Griechenlands hatten fünf Länder Hilfsgüter bereitgestellt. Die Kommission bemüht sich darum, eine umfassendere und umgehende Reaktion auf die Hilfersuchen aller vier Länder zu erleichtern.

Als Folgemaßnahme des Schreibens von Präsident Juncker an die internationalen Finanzinstitutionen (Europäische Investitionsbank (EIB), Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), Entwicklungsbank des Europarates (CEB), Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank) hat die Kommission ein neues Netz für die Koordinierung mit den internationalen Finanzinstitutionen eingerichtet²¹. Außerdem leitete sie eine Bestandsaufnahme ein, um zu klären, welche Institution in welchen Bereichen Unterstützung leisten könnte. Dabei wurden mehrere einschlägige bereits laufende Projekte ermittelt, darunter 14 EIB-Projekte, mit denen migrationsspezifischer Bedarf gedeckt werden kann, sowie eine kürzlich von der CEB geschlossene Finanzhilfevereinbarung mit einem Gesamtvolumen von 13,2 Mio. EUR²². Sehr wichtig ist nun, dass die internationalen Finanzinstitutionen mittel- und langfristige angelegte Maßnahmen ausarbeiten, bei denen zum Beispiel die migrationsspezifische Unterstützung der internationalen Finanzinstitutionen in die einschlägigen Instrumente der Kommission eingebettet wird.

4. Gemeinsame Steuerung der Migrationsströme (Punkte 8-12)

Ein wesentliches Ergebnis des Gipfeltreffens lautet, dass ein gemeinsamer Ansatz für die Migrationssteuerung gefördert werden soll. Bei allen nachstehend aufgeführten Initiativen im Bereich Grenzmanagement geht es darum, an strategischen Standorten die Standards zu erhöhen und dabei auf eine vollständige Registrierung und die Abnahme von Fingerabdrücken hinzuwirken. Dies ist auch ein Kernkonzept für die Hotspots in Griechenland (dort dürften zusätzlich zu den derzeit 46 Fingerabdruckgeräten in Kürze 30 weitere Geräte verfügbar sein).

Zu einem kohärenten Ansatz gehört auch die Verständigung auf eine Reihe von Grundsätzen für die Entscheidungsfindung an der Grenze. In der Erklärung des Gipfeltreffens wurde der Grundsatz bestätigt, dass die Länder – vorbehaltlich vorheriger Prüfung der Grundsätze der Nichtzurückweisung und der Verhältnismäßigkeit – nur jenen Personen die Einreise verweigern können, die keinen internationalen Schutz beantragen möchten. Damit verknüpft ist der Grundsatz „keine Registrierung – keine Rechte“: Die Registrierung der Migranten (unabhängig von ihrem Status) ist die Voraussetzung für eine angemessene Steuerung der Migrationsströme und die Festlegung der Rechte und Pflichten von Migranten. In der Praxis resultiert daraus ein Ansatz, bei dem de facto die Staatsangehörigkeit ausschlaggebend ist und die Einreise all jenen verweigert wird, die nicht Staatsangehörige bestimmter Länder – Syrien oder Irak – sind. Bislang ist unklar, ob alle Personen, denen die Einreise verweigert wurde, tatsächlich keinen Asylantrag stellen wollten.

Seit dem Gipfeltreffen legt Frontex auf der Grundlage der von den Ländern übermittelten Informationen tägliche Lageberichte zur Westbalkanroute vor. Zur Verbesserung der Kohärenz der Berichterstattung und zur Entwicklung von Definitionen und Indikatoren

²¹ In diesem Zusammenhang wurden vier Videokonferenzen abgehalten (28. Oktober, 5. November, 9. November und 3. Dezember).

²² Einschließlich Mittel für Serbien (2,3 Mio. EUR), für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (2,2 Mio. EUR), für Slowenien (1,5 Mio. EUR) und für IOM-Projekte in Griechenland, in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, in Kroatien und Slowenien.

veranstaltete Frontex am 12. November eine Fachsitzung des Netzes für die Risikoanalyse im westlichen Balkan. Eines der Ergebnisse ist die gemeinsame operative Online-Berichterstattung, die seit dem 23. November von allen Ländern praktiziert wird. Frontex hat sich weiterhin darum bemüht, die Qualität und den Erfassungsbereich der Daten zu verbessern und umfassendere Analysen zu erstellen – die täglichen Lageberichte enthalten jetzt nicht nur ein aktuelles Lagebild zu den Grenzübertritten, sondern auch zu den registrierten Personen, den schutzbedürftigen Gruppen und den am stärksten vertretenen Nationalitäten. Frontex ist nun auch in der Lage, Trends aufzuzeigen und einen Überblick zu vermitteln – so konnte Frontex beispielsweise errechnen, dass im Laufe des Monats November in Griechenland rund 54 000 Personen im Rahmen des Eurodac-Verfahrens Fingerabdrücke abgenommen wurden²³. Mit dem Einsatz der Frontex-Mission an der nördlichen Grenze Griechenlands dürfte sich die Lage bei den Registrierungen weiter verbessern. Außerdem stellt das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) wöchentliche Übersichten über die Lage und die jüngsten Trends im Bereich Asyl zur Verfügung (Anzahl der Asylanträge, wichtigste Herkunftsländer der Antragsteller, Anzahl und Art der Asylentscheidungen in erster Instanz).

In der Erklärung des Gipfeltreffens wird auch unterstrichen, dass die Rückkehr bzw. Rückführung eine wesentliche Komponente einer wirksamen Migrationssteuerung ist. Da die Zahl der Rückkehrer nicht zunimmt, muss noch mehr getan werden. Die EU hat ihre Unterstützung für jene Mitgliedstaaten verstärkt, die sich darum bemühen, ihren mit der Rückführungsrichtlinie verbundenen Verpflichtungen nachzukommen. Ferner arbeitet die Kommission an der Weiterentwicklung und Stärkung der vorhandenen Instrumente; so ist beispielsweise im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds hierfür ein substanzieller Betrag in den Nationalen Programmen vorgesehen. Ferner hat die Kommission im Falle Griechenlands der griechischen Polizei (und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) als Mitbegünstigtem) im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds für den Zeitraum vom 1. Dezember 2015 bis 31. Mai 2016 eine Finanzhilfe in Höhe von 2,5 Mio. EUR gewährt, die auch Komponenten in den Bereichen Abschiebungen und unterstützte freiwillige Rückkehr umfasst (insgesamt 2 080 Rückkehrer/abgeschobenen Personen).

Für die Durchführung der Rückkehr bzw. Rückübernahme ist die Unterstützung von Drittlandspartnern notwendig. Die Einigung auf eine vorgezogene Anwendung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei ist ein wichtiges Element des gemeinsamen Aktionsplans EU–Türkei²⁴. In der Erklärung des Gipfeltreffens werden drei weitere vorrangige Länder genannt. Am 1. Dezember vereinbarten die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin Mogherini und der afghanische Außenminister Rabbani, dass baldmöglichst auf hoher Ebene ein Dialog über Migrationsfragen stattfinden soll, in dessen Vorfeld hochrangige Beamte nach Kabul reisen werden. Am 5. November kam die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin mit dem Außenminister von Bangladesch, Ali, überein, dass Anfang 2016 die erste Sitzung im Rahmen des neuen Migrations- und Mobilitätsdialogs einberufen werden soll. Am 23. November reiste Kommissionsmitglied Avramopoulos nach Pakistan, wo er mit dem Minister für Inneres und auswärtige Angelegenheiten einen Meinungsaustausch über die Umsetzung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und Pakistan führte. Bei dieser Gelegenheit sicherte Pakistan seine Zusammenarbeit bei der

²³ Allerdings werden auch jetzt noch Papierformulare für die Registrierungen verwendet.

²⁴ http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/20151016-eu-revised-draft-action-plan_en.pdf

Rückübernahme zu. Im Rahmen dieser Gespräche wurde auch die Notwendigkeit anerkannt, Probleme bei der praktischen Umsetzung des Abkommens gemeinsam zu bewältigen. Sowohl auf politischer als auch auf technischer Ebene gestalten sich Fortschritte im Hinblick auf Pakistan jedoch weiterhin schwierig, wie der Fall vom 2. Dezember zeigt, bei dem einer großen Zahl von Rückkehrern an Bord eines Flugzeugs aufgrund einer Meinungsverschiedenheit über Formalitäten die Einreise nach Pakistan verweigert wurde. Die politischen Gespräche sollen nun fortgesetzt werden; außerdem soll eine Reihe von Umsetzungsfragen am 12. Januar 2016 im Rahmen der nächsten Sitzung des Gemischten Rückübernahmeausschusses geklärt werden.

5. Grenzmanagement (Punkte 13-14)

In der Erklärung des Gipfeltreffens wurden verschiedene wichtige Grenzübergänge entlang der Route genannt, an denen es sofortiger weiterer Anstrengungen bedarf, was das Grenzmanagement, die Wiedererlangung der Kontrolle über die Grenzen und eine verstärkte Zusammenarbeit angeht.

Auf dem EU-Türkei-Gipfel am 29. November wurde ein Gemeinsamer Aktionsplan in Kraft gesetzt, der nun den Rahmen für eine enge Zusammenarbeit beider Seiten bildet. Der Plan zeugt vom beiderseitigen Engagement der EU und der Türkei, die durch den Syrien-Konflikt ausgelöste Krise im Geiste der Lastenverteilung gemeinsam zu bewältigen und die Zusammenarbeit auszubauen, um denjenigen, die vor dem Konflikt aus Syrien in die Türkei fliehen mussten, einen besseren Schutz zu bieten, Ordnung in die Migrationsströme zu bringen und die irreguläre Migration einzudämmen.

Frontex verstärkt derzeit seine Präsenz an der Grenze zwischen Bulgarien und der Türkei. Demnächst werden 24 Grenzbeamte mit technischer Ausrüstung entsandt.

Was die Aufstockung der gemeinsamen Operation „Poseidon See“ nach dem Beschluss der griechischen Behörden, Anfang Dezember 31 Teamleiter aus den Reihen der griechischen Polizei zu entsenden, angeht, so kann Frontex seine Präsenz im Ägäischen Meer und auf den Inseln ab Januar 2016 durch zusätzliche 100 Personen erhöhen. Die Entsendung der Teamleiter ist nahezu abgeschlossen. Derzeit sind für Frontex 157 abgestellte Beamte an Land und 146 auf See im Einsatz. Außerdem hat Griechenland am 3. Dezember 2015 förmlich um Entsendung eines Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke ersucht, das unmittelbare Unterstützung beim Grenzschutz an der Außengrenze auf den Ägäischen Inseln leisten soll.

Zudem hat Griechenland am 3. Dezember mit Frontex einen Einsatzplan für eine neue Operation an der griechischen Grenze zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien vereinbart. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese Grenze zu einem Brennpunkt werden könnte, hat sich während der Zeit, die für die Einigung auf den Frontex-Einsatz benötigt wurde, erhöht, und zwar infolge der Errichtung von Zäunen als Grenzschutzmaßnahme und der Entscheidung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, ebenso wie andere Länder den Grenzübertritt nur noch restriktiv auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit zu gestatten. In der Erklärung des Gipfeltreffens wurde außerdem die Notwendigkeit betont, dass sich Griechenland und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien im Zusammenhang mit den Grenzen uneingeschränkt für bilaterale vertrauensbildende Maßnahmen engagieren: In dieser Hinsicht wurden seit der Tagung der Außenminister beider

Länder Anfang November nur geringe Fortschritte erzielt, auch wenn die laufenden Kontakte zwischen den Grenzverwaltungen intensiviert wurden.

Auch sollten weitere Schritte unternommen werden, um die Probleme zu überwinden, die Frontex an grenzüberschreitenden Einsätzen an der Grenze zwischen dem EU-Mitgliedstaat Kroatien und dem Drittland Serbien hindern. Frontex könnte bei der Überwachung der Grenzübertritte und der Registrierung an kroatisch-serbischen Grenzübergängen Unterstützung leisten.

Außerdem werden die von den Migrationsströmen betroffenen Länder bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung unterstützt. Auf dem Gipfeltreffen beantragte Slowenien bilaterale Unterstützung durch Bereitstellung von 400 Polizeibeamten innerhalb einer Woche. Bisher wurden nur rund 200 Polizeibeamte aus anderen Mitgliedstaaten nach Slowenien entsandt.

Durch das schrittweise Angehen der wesentlichen Probleme, die sich entlang der Westbalkanroute stellen, wurde die Vorhersehbarkeit verbessert, und auch die verstärkte Präsenz von Frontex ist positiv. Doch waren die Fortschritte uneinheitlich. Ein Hemmschuh ist die zögerliche Antwort der Mitgliedstaaten auf die Aufrufe von Frontex zur Bereitstellung von Experten und Ausrüstung (bisher haben die Mitgliedstaaten lediglich 31 % der von Frontex beantragten Manntage zugesagt).

Die Einreiseverweigerung für Drittstaatsangehörige, die nicht bestätigen, dass sie internationalen Schutz beantragen wollen (im Einklang mit dem internationalen und dem EU-Asylrecht und vorbehaltlich vorheriger Prüfung der Grundsätze der Nichtzurückweisung und der Verhältnismäßigkeit) gehört zu den Maßnahmen, die zur Bewältigung der irregulären Migration ergriffen werden können. Aber die Folgen eines solchen Vorgehens dürfen nicht außer Acht gelassen werden, etwa das Risiko eines Massenandrangs von Menschen, die an den Grenzen gestrandet sind, die mögliche Förderung der Schleuserkriminalität und die Umleitung der Migrationsströme über andere Länder (Bosnien und Herzegowina und Montenegro haben für diesen Fall bereits Krisenpläne verabschiedet). Hier besteht weiterer Handlungsbedarf. So wird Frontex beispielsweise Griechenland bei der Registrierung der Migranten helfen, indem es 26 Beamte an die Grenze zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien entsendet. Die Rückführungsaktionen für diejenigen, die keinen internationalen Schutz benötigen, sollten ebenfalls intensiviert werden. Das UNHCR unterstützt außerdem die griechischen Behörden dabei, die Menschen dem griechischen System zur Migrationssteuerung zuzuführen, und sorgt für die Deckung unmittelbaren humanitären Bedarfs: Am 10. Dezember fand ein Großeinsatz statt, als Menschen von der nördlichen Grenze zwecks Prüfung ihrer Asylanträge in größere Städte gebracht wurden.

6. Bekämpfung von Schleusung und Menschenhandel (Punkt 15)

Neben der gemeinsamen Steuerung der Migrationsströme ist die Bekämpfung von Schleusung und Menschenhandel ein weiterer Aspekt der Zusammenarbeit. Am 4. Dezember wurde eine Vereinbarung über den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und Frontex unterzeichnet. Europol wird bis März 2016 ein Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung (European Migrant Smuggling Centre) einrichten. Ein Beispiel für die verstärkte Unterstützung durch Europol ist die Einrichtung einer gemeinsamen operativen Stelle (Joint Operational Office) in Wien, die als temporäre regionale Schnittstelle für Informationsbeschaffung/Ermittlungsarbeit dient und vollständig in das Europäische Zentrum

zur Bekämpfung der Migrantenschleusung eingebunden sein wird, aber eine bessere Zusammenarbeit zwischen den in Österreich tätigen Ermittlern der Mitgliedstaaten ermöglicht. Die Einstellung eines Großteils der Mitarbeiter, die dem Europäischen Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung zugewiesen werden sollen, wird noch in diesem Jahr in die Wege geleitet.

Europol hat kürzlich Unterstützung (Austausch operativer Informationen und Entsendung eines Analysten) bei mehreren großangelegten Operationen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität in der Westbalkanregion geleistet, darunter beispielsweise im Rahmen der gemeinsamen Operation „Koštana 2015“ im September/Oktober 2015 an der Grenze zwischen Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, an der sich sieben Länder der Region beteiligten. Gerade erst am 2. Dezember hat Europol eine große gemeinsame Operation der Strafverfolgungs- und Justizbehörden von Österreich, Griechenland, Schweden und dem Vereinigten Königreich unterstützt. Diese von den Justizbehörden in Thessaloniki (Griechenland) koordinierte Operation richtete sich gegen eine organisierte kriminelle Vereinigung, die der Schleusung von Menschen in die EU verdächtigt wurde, und führte zur Zerschlagung der kriminellen Vereinigung und zur Festnahme von insgesamt 23 Verdächtigen.

7. Information über die Rechte und Pflichten von Flüchtlingen und Migranten (Punkt 16)

Information ist unerlässlich, um bei Flüchtlingen und Migranten gegen falsche Vorstellungen und unrealistische Erwartungen anzugehen und sie davon zu überzeugen, gefährliche Reisen zu vermeiden und sich nicht Schleusern anzuvertrauen. Die Kommission hat eine Taskforce für Kommunikation eingesetzt, in der alle relevanten institutionellen Akteure vertreten sind. Die Taskforce hat eine Informationsstrategie ausgearbeitet, die sich in drei Phasen gliedert: Bewertung, inhaltliche Ausgestaltung und Verbreitung. Zunächst wird eine Bestandsaufnahme der Kanäle vorgenommen, über die Migranten und Asylsuchende Informationen erhalten, damit die Asylsuchenden und Migranten sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU gezielter angesprochen werden können. Auf dieser Grundlage wird länderspezifisches Material über die Asylverfahren in Europa zusammengestellt und in den einschlägigen Sprachen über Schleuserkriminalität aufgeklärt. Des Weiteren erfolgt die Informationsverbreitung über neue Kanäle in den sozialen Medien (zusätzlich zu den in Hotspot-Gebieten präsenten institutionellen Kanälen wie den EU-Delegationen) und die Internationale Organisation für Migration, das UNHCR, traditionelle Medien und Vertreter der Diaspora. Die ersten Kommunikationsmaßnahmen entlang der Westbalkanroute sollen Mitte Januar anlaufen.

8. Überwachung (Punkt 17)

Bisher haben sieben wöchentliche Follow-up-Videokonferenzen mit den nationalen Kontaktstellen unter Vorsitz des Kabinetts von Präsident Juncker stattgefunden.²⁵ Alle Länder der Region haben sich an diesen Videokonferenzen rege beteiligt. Diese Vorgehensweise wird den Erwartungen gerecht.

²⁵ Am 28. Oktober, 4. November, 10. November, 19. November, 26. November, 2. Dezember und 10. Dezember.