



Rat der
Europäischen Union

093765/EU XXV. GP
Eingelangt am 18/02/16

Brüssel, den 12. Februar 2016
(OR. en)

6056/16

JAI 94
ASIM 14
RELEX 101
FRONT 66
CADREFIN 8
ENFOPOL 33
PROCIV 5
VISA 35
JUR 73

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	10. Februar 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 85 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 85 final.

Anl.: COM(2016) 85 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.2.2016
COM(2016) 85 final

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

**zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen
Migrationsagenda**

Mitteilung zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda

I EINLEITUNG: BEWÄLTIGUNG DER FLÜCHTLINGSKRISE

Weltweit gibt es über 60 Millionen Flüchtlinge und Binnenvertriebene – dies ist die schwerste Flüchtlingskrise seit dem Zweiten Weltkrieg. Als unmittelbare Auslöser dieser Krise sind Konflikte und Krisen in Syrien und an anderen Orten zu nennen, doch haben auch die demografische Entwicklung, der Klimawandel, Armut sowie die Globalisierung von Verkehr und Kommunikation dazu beigetragen, dass im Jahr 2015 so viele Migranten und Flüchtlinge wie nie zuvor nach Europa gelangt sind. Eine Kehrtwende im Zusammenspiel dieser Faktoren ist in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten. Im Jahr 2016 muss daher das Migrationssystem der EU von Grund auf gestärkt werden. Über die Bewältigung der Folgen unkontrollierter, irregulärer Flüchtlingsströme hinaus müssen wir uns darauf einstellen, diese Ströme zu steuern und Möglichkeiten für eine geordnete, legale Einreise schutzbedürftiger Personen zu schaffen. Gleichzeitig gilt es, schnell und wirksam diejenigen Personen zu ermitteln und rückzuführen, die kein Bleiberecht in der Europäischen Union haben.

In der zweiten Hälfte des Jahres 2015 nahm die Zahl der irregulär in die Europäische Union eingereisten Personen beispiellose Ausmaße an. Auf dem Höhepunkt des Zustroms im Oktober 2015 gelangten in einem einzigen Monat mehr als 200 000 Menschen nach Griechenland. Auch wenn ein wesentlicher Rückgang auf rund 60 000 Personen im Januar 2016 festzustellen ist, so bleiben die Zahlen für die Wintermonate im Vergleich zu den Vorjahren hoch. Die aktuelle Verschärfung des Konflikts in Syrien dürfte zu einem weiteren Zustrom von Flüchtlingen in die Türkei führen. Somit bedarf es im Einklang mit der Verantwortung, die die EU im Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention trägt, und den humanitären Werten, denen sich alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union verschrieben haben, weiterhin der europäischen Solidarität. Die EU muss zudem Flüchtlingen mehr Hilfe in der Nähe ihrer Heimat leisten, damit sie nicht gezwungen sind, ihr Leben auf dem Weg nach Europa aufs Spiel zu setzen. Zwar ist eine Verringerung des Zustroms angesichts der oftmals überforderten nationalen und lokalen Behörden überaus wünschenswert, doch wäre es eine Illusion zu meinen, dass die Flüchtlingskrise endet, bevor ihre eigentlichen Ursachen – Instabilität, Krieg und Terror in unmittelbarer Nähe Europas, insbesondere die andauernden Kriegshandlungen und Gräueltaten in Syrien – endgültig beseitigt sind. Die einzige verantwortungsvolle Handlungsweise besteht darin, dieser Realität ins Auge zu sehen, sie den Bürgerinnen und Bürgern offen und ehrlich darzulegen und im Wege eines besser koordinierten europäischen Vorgehens im Einklang mit den gemeinsam vereinbarten Regeln und Werten der EU intensiver daran zu arbeiten, die Folgen dieser Situation in der Europäischen Union besser und wirksamer in den Griff zu bekommen.

In den letzten Monaten haben Migranten über das östliche Mittelmeer und durch den westlichen Balkan auf dem Weg nach Norden rasch eine Grenze nach der anderen überwunden, was den Grundsätzen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und den Schengen-Bestimmungen grundlegend zuwiderläuft. Dies wiederum hat mehrere Mitgliedstaaten dazu veranlasst, vorübergehend wieder Kontrollen an den Binnengrenzen einzuführen, wodurch die Freizügigkeit im Schengen-Raum und dessen Vorteile für die europäischen Bürger und die europäische Wirtschaft in Frage gestellt werden. Sicherheit ist insbesondere nach den jüngsten Terroranschlägen auf europäischem Boden ebenfalls ein zentrales Anliegen, das von einigen Mitgliedstaaten geltend gemacht wurde, um diese vorübergehenden Maßnahmen zu rechtfertigen. Das Ziel muss sein, dafür Sorge zu tragen, dass jede Person, die in die EU einreist, gründlichen Sicherheitskontrollen unterzogen wird.

Die Europäische Kommission hat sich in den vergangenen sechs Monaten beharrlich für eine zügige, abgestimmte europäische Lösung eingesetzt. Sie hat eine ganze Reihe von Vorschlägen vorgelegt, die darauf abzielen, den Mitgliedstaaten die notwendigen Instrumente für die Bewältigung der großen Zahl der Ankömmlinge an die Hand zu geben. Viele dieser Vorschläge wurden vom Europäischen Parlament und vom Rat bereits angenommen. Damit die europäische Migrations- und Asylpolitik den neuen Herausforderungen standhalten kann, haben wir sie durch folgende Maßnahmen gestärkt: Verdreifachung unserer Präsenz auf See, ein neues System solidarischer Sofortmaßnahmen zur Umverteilung von Asylbewerbern aus den am stärksten betroffenen Ländern, eine beispiellose Mobilisierung von EU-Mitteln in Höhe von über 10 Mrd. EUR, um die Flüchtlingskrise in den Griff zu bekommen und den am stärksten betroffenen Ländern beizustehen, Schaffung eines neuen Koordinierungs- und Kooperationsrahmens für die Westbalkanländer, Beginn einer neuen Partnerschaft mit der Türkei, ein ambitionierter Vorschlag für eine neue Europäische Grenz- und Küstenwache.

Zwar stehen nun dem Papier nach wichtige Bausteine eines nachhaltigen Systems der Migrationssteuerung zur Verfügung, doch mangelt es an einer vollständigen Umsetzung vor Ort. Im Dezember berichtete die Europäische Kommission über die Fortschritte bei der Durchführung der Beschlüsse der Mitgliedstaaten und stellte fest, dass die Umsetzung zu langsam erfolgt. Zwei Monate später sind gewisse Fortschritte bei einer Reihe von Fragen zu beobachten. Es hat sich jedoch nichts daran geändert, dass verschiedene Fristen nicht eingehalten und zahlreiche Verpflichtungen nur langsam erfüllt werden. In allen Mitgliedstaaten muss auf höchster Ebene politische Verantwortung übernommen werden, damit nationale und lokale Behörden mit der in den vergangenen Monaten seitens der EU geleisteten Unterstützung und Hilfe das vereinbarte abgestimmte europäische Vorgehen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise vor Ort rasch und wirksam umsetzen.

Die Wiederherstellung eines geordneten Grenzmanagements entlang der östlichen Mittelmeerroute/Westbalkanroute ist heute die dringlichste Priorität für die Europäische Union. Auf der bevorstehenden Tagung des Europäischen Rates müssen sich die Staats- und Regierungschefs verpflichten, alle notwendigen Schritte zu ergreifen, um vor Frühjahrsbeginn wieder Ordnung ins Migrationssystem zu bringen und die Kontrolle der irregulären und unkontrollierten Migrationsströme entlang der östlichen Mittelmeerroute/Westbalkanroute durchzusetzen. Dies erfordert harte Entscheidungen, entschlossenes Handeln, Verantwortung und Solidarität seitens aller Mitgliedstaaten.

Vor allem müssen sich alle Mitgliedstaaten verpflichten, die Praxis des „Durchwinkens“ derjenigen, die in einem anderen Land einen Asylantrag stellen wollen, einzustellen. Schutzbedürftige Menschen, die in der Union eintreffen, müssen die Gewissheit haben, dass sie Schutz erhalten; sie müssen jedoch auch wissen, dass sie den Ort der Schutzleistung nicht selbst wählen können. Wenn sie keinen Anspruch auf Schutz haben, werden sie unter uneingeschränkter Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung rückgeführt.

Griechenland und die Länder entlang der Westbalkanroute benötigen umfangreiche Unterstützung, um schutzbedürftige Menschen effektiv zu registrieren und zu betreuen und diejenigen, die keines Schutzes bedürfen, zügig in ihre Heimatländer oder in sonstige sichere Drittländer, die sie durchquert haben, rückzuführen. Die anderen Mitgliedstaaten müssen im Wege der beschleunigten Umsetzung der bereits seit September 2015 bestehenden Notfall-Umverteilungsmechanismen ihre Zusagen im Rahmen der geteilten Verantwortung erfüllen und den anspruchsberechtigten Personen Aufnahme und Zuflucht bieten. Ebenso wenig darf Griechenland, das dringend zur ordnungsgemäßen Kontrolle der Schengen-Außengrenzen und Anwendung der Dublin-Vorschriften zurückkehren muss, bei der Bewältigung der Folgen der Flüchtlingskrise auf sich allein gestellt bleiben, sondern sollte weiterhin finanzielle Unterstützung und technische Hilfe seitens der Organe und Agenturen der EU sowie aller anderen Mitgliedstaaten erhalten, um seine in den gemeinsam vereinbarten EU-Vorschriften

niedergelegte Verantwortung als Mitgliedstaat der ersten Einreise in den Schengen-Raum wahrnehmen zu können.

In dieser Mitteilung wird Bilanz der als Reaktion auf die Flüchtlingskrise vereinbarten Maßnahmen gezogen sowie auf die wichtigsten Bereiche eingegangen, in denen weitere unmittelbare Maßnahmen erforderlich sind, um der Situation wieder Herr zu werden. Die Kommission wird im Vorfeld der März-Tagung des Europäischen Rates weitere Beiträge zu den grundlegenden Änderungen leisten, die für eine nachhaltige Migrationspolitik erforderlich sind, insbesondere zur Reform des Dublin-Systems.

Zur wirksamen Bewältigung der Flüchtlingskrise sollten sich die Staats- und Regierungschefs auf der Februar-Tagung des Europäischen Rates zu Folgendem verpflichten:

- dringliche Fertigstellung der Hotspots in Griechenland und Italien mit gezielter Unterstützung durch die EU für mehr Aufnahmekapazitäten und reibungslos funktionierende Asyl- und Rückführungsverfahren, damit gemäß dem Grundsatz, dass niemand ohne ordnungsgemäße Registrierung und Abnahme der Fingerabdrücke in die EU einreisen sollte, sichergestellt ist, dass Migranten und Flüchtlinge registriert und unterstützt werden;
- Einstellung der Praxis des „Durchwinkens“ und stärkeres Beharren auf der Anwendung der für Asyl und Grenzmanagement geltenden EU-Vorschriften;
- beschleunigte Anwendung des vereinbarten Umverteilungsmechanismus, um Italien und Griechenland zu entlasten;
- konsequentere und kohärentere Anwendung der Bestimmungen, die eine Rückführung von Asylbewerbern in sichere Drittstaaten vorsehen;
- Umsetzung des vereinbarten Konzepts für eine bessere Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Ländern entlang der Westbalkanroute;
- Intensivierung aller Anstrengungen zur Sicherstellung der tatsächlichen Rückkehr und Rückübernahme sowie zur Bekämpfung der Ursachen der Migration unter Ausschöpfung sämtlicher direkter und indirekter Anreize einschließlich Handelspräferenzen und entwicklungspolitischer Maßnahmen, damit Zusagen von Drittstaaten zu konkreten Ergebnissen führen;
- Beschleunigung der Maßnahmen im Rahmen des gemeinsamen Aktionsplans EU-Türkei, um die Migrantenströme aus der Türkei einzudämmen, sowie rasche Durchführung der Projekte im Rahmen der Flüchtlingsfazilität für die Türkei;
- Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen durch Einführung der Europäischen Grenz- und Küstenwache (bis spätestens Juni, nach Möglichkeit früher) und deren Einsatz im Laufe des Sommers;
- Unterstützung für die grundlegenden Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Migranten und Flüchtlinge, insbesondere Kinder;
- Aufstockung der humanitären Hilfe der EU für Drittstaaten und Bereitstellung humanitärer Hilfe innerhalb der EU zugunsten der Länder, die mit einem großen Zustrom von Flüchtlingen und Migranten konfrontiert sind;
- Intensivierung der Unterstützung für syrische Flüchtlinge, unter anderem durch die Eröffnung legaler Wege in die EU durch Neuansiedlung und mittels der von der Kommission am 15. Dezember 2015 vorgeschlagenen Vereinbarung über die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen aus der Türkei aus humanitären Gründen.

II BISHERIGE MASSNAHMEN

II.1 Operative Maßnahmen

Bewältigung des Zustroms von Migranten und Flüchtlingen

Die Rettung auf See hatte für die Europäische Union oberste Priorität. 2015 wurden im Rahmen der gemeinsamen Frontex-Operationen **Triton** und **Poseidon** mehr als 250 000 Menschen gerettet.¹ Mit diesen Maßnahmen und dem Einsatz von Frontex-Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke in der Ägäis konnten über eine Million irreguläre Einwanderer aufgespürt und über 900 mutmaßliche Schleuser festgenommen werden.

Die EU bekämpft Schleuser auch direkt. Im südlichen und zentralen Mittelmeerraum ist die Operation Sophia von EUNAVFOR MED erfolgreich zur nächsten Phase übergegangen, in der nun auf hoher See Schiffe, bei denen der Verdacht besteht, dass sie für Schleusung oder Menschenhandel benutzt werden, angehalten, durchsucht, beschlagnahmt und umgeleitet werden können. Der Einsatzbereich dieser Operation, in deren Rahmen bislang über 9000 Menschen gerettet wurden, kann auf libysche Hoheitsgewässer ausgeweitet werden, sofern die institutionellen und politischen Entwicklungen in Libyen dies zulassen.

Die EU-Agenturen Frontex, Europol und Eurojust haben ihre Kapazitäten zur Bekämpfung der Schleusung von Migranten aufgestockt; sie sind nun besser koordiniert, verfügen über zusätzliche Ressourcen und sind in den unter Druck geratenen Mitgliedstaaten ständig präsent. Ihre Tätigkeit umfasst die Erhebung von Informationen vor Ort in den Hotspots, um die nationalen Behörden dabei zu unterstützen, Informationen zusammenzutragen und Ermittlungen einzuleiten. 2015 wurden 10 735 neue mutmaßliche Schleuser in die Europol-Datenbank aufgenommen, die derzeit Daten zu über 38 600 Verdächtigen enthält. Europol wird am 22. Februar das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung (EMSC) eröffnen, eine EU-Schaltstelle für Informationen über die Schleusung von Migranten.²

Griechenland und Italien haben mit gezielter Unterstützung der EU mit der Einrichtung von **Hotspots**³ begonnen (und die Arbeiten in einigen Fällen erfolgreich abgeschlossen). Drittstaatsangehörige, die irregulär die EU-Außengrenze erreichen, sollen an diesen Hotspots erkenntnisdienlich behandelt und registriert werden. Die Registrierung ist ein entscheidender erster Schritt im Hinblick auf die Kontrolle und Steuerung der Migrationsströme. An den Hotspots werden integrierte Teams von Grenzschutzbeamten in eigens dafür vorgesehenen Einrichtungen rund um die Uhr im Einsatz sein. Jede Person, die die Außengrenzen erreicht, muss sich registrieren, die Fingerabdrücke abnehmen und ihre Dokumente durch einen Abgleich mit nationalen und internationalen Sicherheitsdatenbanken überprüfen lassen. Irregulär eintreffende Drittstaatsangehörige sollten dann in eines der drei nachstehenden Systeme überführt werden: das nationale Asylsystem, das europäische Umverteilungssystem oder das Rückführungssystem. **Der Anteil der Migranten, deren**

¹ Die Operation Triton wurde im Mai im zentralen Mittelmeerraum auf das Dreifache aufgestockt und trug zur Rettung von 155 000 Menschenleben zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 31. Januar 2016 bei. Die Maßnahme im östlichen Mittelmeerraum wurde im Dezember 2015 durch die gemeinsame Operation Poseidon intensiviert, wodurch im gleichen Zeitraum mehr als 107 000 Menschenleben gerettet werden konnten.

² Das 30-köpfige Zentrum dient als Informationsdrehscheibe, soll aber auch zur Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen zentralen Einrichtungen wie den zentralen Meldestellen, der Meldestelle für Internetinhalte und den nationalen Kontaktstellen der Mitgliedstaaten beitragen.

³ Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Fortschrittsberichte über die Einrichtung der Hotspots in Griechenland (COM(2015) 678 final) und Italien (COM(2015) 679 final) vom 15. Dezember 2015. Siehe Anhänge 2 und 3.

Fingerabdrücke in die Eurodac-Datenbank aufgenommen wurden, ist in Griechenland von 8 % im September 2015 auf 78 % im Januar 2016 und in Italien von 36 % auf 87 % im gleichen Zeitraum gestiegen.⁴ Diese Zahlen dürften sich weiter verbessern, sobald die Hotspots voll funktionsfähig sind. In beiden Mitgliedstaaten sind ständig Bedienstete der Kommission vor Ort, um die nationalen Behörden zu unterstützen. In den Hotspots sind derzeit nur 518 Frontex- und 21 EASO-Experten im Einsatz, was den Bedarf nicht deckt. Die Reaktion der Mitgliedstaaten auf die Anforderung von Soforteinsatzteams fiel dagegen positiver aus.⁵

Die Kommission hat auf bislang beispiellose Weise den EU-Haushalt mobilisiert und Haushaltsmittel in Höhe von mehr als 10 Mrd. EUR zur Bewältigung der Flüchtlingskrise bereitgestellt. Unter anderem wurde die Soforthilfe 2015 auf 174 Mio. EUR aufgestockt; diese Mittel wurden rasch eingesetzt und bis Jahresende vollständig verwendet. Entsprechend werden für 2016 161 Mio. EUR bereitgestellt. Rund 146 Mio. EUR sind als Soforthilfe für Griechenland vorgesehen.

Ein weiteres Kernelement der Unterstützung durch die EU ist die **Umverteilung**. Es sind sowohl die Rechtsvorschriften als auch die Strukturen vorhanden, die eine Notfall-Umverteilung von bis zu 160 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, auf andere Mitgliedstaaten ermöglichen.⁶ Aus dem EU-Haushalt wurden 640 Mio. EUR zur Unterstützung der Umverteilung bereitgestellt.⁷ Gemessen am Bedarf ist das Fortschritts tempo jedoch viel zu langsam (siehe Abschnitt über die Umverteilung sowie Anhang 4).

Die Europäische Kommission hatte im Dezember vorgeschlagen, Schweden in Anbetracht der besonderen Belastung des Landes vorübergehend von seinen Verpflichtungen im Rahmen der EU-Umverteilungsregelung zu befreien. Einen entsprechenden Vorschlag hat die Kommission nun auch in Bezug auf Österreich vorgelegt.

Im Dezember genehmigte die Kommission ein mit 80 Mio. EUR ausgestattetes Programm, das dem Aufbau von **Aufnahmekapazitäten** dient, um die vereinbarten 50 000 zusätzlichen Aufnahmeplätze für Migranten und Flüchtlinge in Griechenland einzurichten, einschließlich eines vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) auf Basis eines Gutscheinsystems eingerichteten Netzes von 20 000 Aufnahmeplätzen für Asylbewerber sowie der Förderung der Einrichtung von 7000 Aufnahmeplätzen in den Hotspot-Gebieten. 14 950 Aufnahmeplätze wurden im Rahmen des Gutscheinsystems ermittelt.

Die Kommission hat eine Taskforce zur Ausarbeitung einer Informationsstrategie für Migranten (MIS) eingesetzt, um nützliche **Informationen** für Asylbewerber zu ihren Rechten und Pflichten zu bestimmen und zu verbreiten. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Menschen wissen, dass sie das Recht haben, Asyl zu beantragen, ohne jedoch wählen zu können, in welchem Mitgliedstaat, und dass sie über die Auswirkungen der Umverteilungsregelung ordnungsgemäß unterrichtet werden.

⁴ Italien und Griechenland gehörten zu den vier Mitgliedstaaten (neben Zypern und Kroatien), gegen die die Kommission Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf die Eurodac-Verordnung eingeleitet hatte.

⁵ Dem aktuellen Frontex-Aufruf wurde zu 83 % entsprochen. EASO forderte 374 Sachverständige an, 201 wurden zugesagt.

⁶ Auf dem von der Kommission organisierten Forum zum Thema Umsiedlung und Neuansiedlung, das im September unter Beteiligung der Mitgliedstaaten stattfand, wurden die einzelnen Schritte zur Umsetzung der Umverteilung in der Praxis vereinbart.

⁷ Einschließlich einer im Dezember gewährten Finanzhilfe von 20 Mio. EUR zur Förderung der Umsetzung in Griechenland sowie eines Pauschalbetrags für die Mitgliedstaaten in Höhe von 6000 EUR für jede umgesiedelte Person und 500 EUR als Beitrag zu den Überstellungskosten. Letzterer Betrag wird den Mitgliedstaaten mit der nächsten Tranche im Rahmen der nationalen AMIF- und ISF-Programme ausbezahlt.

Die erste Reihe von Informationsprodukten über Asyl und Umverteilung ist in 14 Sprachen⁸ verfügbar und wird nun vom EASO in Hotspots verwendet.

Solidarität und Verantwortung

Im Rahmen des **Katastrophenschutzverfahrens der Union** (UCPM) wurden fünf Länder unterstützt, vier Ersuchen (von Serbien, Slowenien, Kroatien und Griechenland) sind noch aktiv. Insgesamt haben 15 Länder Hilfe angeboten und Gegenstände wie Zelte, Schlafmaterial, persönliche Schutzausrüstung, Heizgeräte, Generatoren und Beleuchtung bereitgestellt. Die Europäische Kommission leistet finanzielle Unterstützung für die Beförderung der von den teilnehmenden Ländern angebotenen Hilfsgüter und erleichtert die Gesamtkoordinierung von Transport und Logistik. Die Kommission hat vor kurzem ihre Mittel aufgestockt und trägt nun 85 % der Transportkosten für diese Hilfsgüter, aber es gibt Hilfsersuchen von Mitgliedstaaten, die noch offen sind (vgl. Anhang 9).

Es fanden von der Kommission organisierte wöchentliche Sitzungen zur Überwachung des 17-Punkte-Plans statt, auf den sich die Staats- und Regierungschefs auf ihrer von Kommissionspräsident Juncker ausgerichteten Tagung im Zusammenhang mit den Flüchtlingsströmen entlang der **Westbalkanroute** verständigt hatten. In einer Zeit, in der die Kommunikation fast zum Erliegen kam, war diese Koordinierung wichtig, um das Risiko zu verringern, dass in einem Land unerwartet Maßnahmen ergriffen werden, die Auswirkungen auf ein anderes Land haben. Hierfür wurde direkte Unterstützung bereitgestellt. Die Kommission stellt Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien 10 Mio. EUR bereit, damit durch die Erhöhung der operativen Kapazitäten konkrete Ergebnisse bei der Migrationssteuerung erzielt werden.⁹ Hinzu kommen 22 Mio. EUR für humanitäre Hilfe sowie weitere 8 Mio. EUR für ein regionales Programm.

II.2 Externe Dimension

Die externe und interne Dimension der Migration sind eng miteinander verwoben. Mit ihren Maßnahmen möchte die EU vor allem im Hinblick auf auslösende und begünstigende Faktoren die Ursachen der verstärkten Migrationsströme beseitigen und durch Hilfestellung für Flüchtlinge in der Nähe ihrer Heimatländer erreichen, dass diese sich nicht gezwungen sehen, die gefährliche Reise nach Europa anzutreten. Sie konzentriert sich zudem auf eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Migrationssteuerung mit Herkunfts- und Transitdrittländern, die ein wesentlicher Bestandteil der bilateralen Partnerschaft dieser Länder mit der EU und ihren Mitgliedstaaten ist.

Im Mittelpunkt der **diplomatischen Bemühungen** zur Lösung der Krisen in Syrien und Libyen und zur Bekämpfung der Bedrohung durch den IS stehen die Beseitigung der Ursachen für die Flüchtlingsströme und die Schaffung eines stabilen Umfelds, in das Flüchtlinge zurückkehren können. Diese Bemühungen müssen auf globaler Ebene erfolgen. Im Falle Libyens hat die EU die Bemühung der Vereinten Nationen, der politischen und sicherheitspolitischen Krise ein Ende zu bereiten, politisch, finanziell und logistisch unterstützt. Durch die Unterzeichnung des libyschen politischen Abkommens im Dezember wurden bedeutende Fortschritte erzielt. Diese Fortschritte sind jedoch instabil und bedürfen einer schnellen Konsolidierung, wobei es einer Regierung der nationalen Einheit bedarf, die ausreichendes Ansehen genießt, um die Bedrohungen und Herausforderungen für Libyen bewältigen zu können. Auf das im Dezember unterzeichnete Abkommen muss eine Regierung der nationalen Einheit folgen, die in der Lage ist, die Bedrohungen und Herausforderungen für Libyen zu bewältigen. Die EU hat ein mit 100 Mio. EUR ausgestattetes Hilfspaket geschnürt, um eine künftige Regierung zu unterstützen. In Bezug auf Syrien ist die EU nicht nur der wichtigste Geldgeber für

⁸ Englisch, Französisch, Spanisch, Italienisch, Portugiesisch, Arabisch, Persisch, Armenisch, Paschtu, Russisch, Somali, Albanisch, Tigrinya und Urdu.

⁹ 8 Mio. EUR für ein regionales Programm.

humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe, sondern spielte und spielt auch weiterhin eine wesentliche Rolle bei der Einrichtung und der Tätigkeit der Internationalen Unterstützungsgruppe für Syrien, wozu auch die Bemühungen um die einstimmige Verabschiedung der Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen über den Fahrplan für die innersyrischen Gespräche und den politischen Prozess zählen. Angesichts der Verschärfung der Kämpfe im Norden Syriens müssen die diplomatischen Bemühungen intensiviert werden.

Die EU hat auf verschiedene Weise auf die verheerenden Auswirkungen der Krise in Syrien reagiert. Der aus dem EU-Haushalt geleistete Beitrag für **humanitäre Hilfe für Syrien** und benachbarte Aufnahmelande belief sich 2015 auf mehr als 400 Mio. EUR und ist Teil der seitens der EU zugesagten Mittel für humanitäre, Entwicklungs- und Stabilisierungshilfe in Höhe von über 5 Mrd. EUR. Dieser Beitrag umfasste Direkthilfen für Syrer, die in Syrien geblieben sind, und für die Länder mit dem größten Pro-Kopf-Anteil an syrischen Flüchtlingen. Mehr als 160 Mio. EUR wurden für lebensrettende Maßnahmen in Syrien selbst in den Bereichen Gesundheitswesen, Schutz, Wasser, Sanitärversorgung, Nahrungsmittel und Unterkünfte, 97 Mio. EUR für Flüchtlinge im Libanon, 58 Mio. EUR für Jordanien und 35 Mio. EUR für die Türkei bereitgestellt. Der **regionale Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrien-Krise** bietet ein äußerst flexibles und wirksames Instrument zur Bündelung und Durchführung von Hilfsmaßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Bislang sind Beiträge in Höhe von 654 Mio. EUR in den Fonds geflossen, wobei die Beiträge der Mitgliedstaaten den dem Unionsbeitrag entsprechenden Zielwert noch nicht erreicht haben.¹⁰ Im Rahmen des Fonds werden bis zu 1,5 Millionen syrische Flüchtlinge und die überlasteten Aufnahmegemeinschaften im Libanon, in der Türkei, in Jordanien und im Irak unterstützt. Vorgesehen sind die Verbesserung des Zugangs zu Grundbildung und Gesundheitsversorgung, Maßnahmen zum Schutz von Kindern, die Verbesserung der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungssysteme sowie die Förderung wirtschaftlicher Chancen und sozialer Inklusion. Wie auf der **Londoner Konferenz „Unterstützung für Syrien und die Region“** angekündigt, wird sich der Beitrag der EU für die Beilegung der Syrien-Krise im Jahr 2016 auf 1,115 Mrd. EUR belaufen. Die Kommission ergreift derzeit Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass sich der EU-Beitrag auch im Jahr 2017 auf dem gleichen Niveau bewegt. Auf der Konferenz erwies sich die Kommission auch international als Wortführerin und schlug die Ausarbeitung von Vereinbarungen („Compacts“) mit Jordanien und dem Libanon vor. Dabei handelt es sich um umfassende Maßnahmenpakete im Zuständigkeitsbereich der Union, insbesondere Handelspräferenzen.

Anlässlich des **Migrationsgipfels in Valletta** im November 2015 kamen Staats- und Regierungschefs aus Europa und Afrika zusammen, um die Zusammenarbeit im Bereich Migration zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern zu verstärken. Dabei wurde die Notwendigkeit unterstrichen, verstärkt an der Eindämmung der irregulären Migration nach Europa zu arbeiten und Migration in die Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen. Ferner wurden konkrete Maßnahmen vereinbart, die bis Ende 2016 umgesetzt werden sollen. Die EU richtete einen **Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika** ein, der Stabilität, die Bekämpfung der Ursachen der irregulären Migration und der Vertreibung von Personen sowie die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern im Bereich Migration fördern soll. Die Mittelausstattung liegt bei knapp 1,9 Mrd. EUR, aber auch hier bleiben die Beiträge der Mitgliedstaaten in Höhe von weniger als 82 Mio. EUR weit hinter den Erwartungen zurück, zumal die nationalen Beiträge dem EU-Beitrag entsprechen sollten¹¹. Es wurden bereits Projekte mit einem Gesamtvolumen von mehr als 350 Mio. EUR vereinbart, um unter anderem Arbeitsplätze zu schaffen, die Migrationssteuerung zu verbessern und die Sicherheit zu verstärken.¹² Darüber hinaus unterstützt

¹⁰ Siehe Anhang 7. Bisher wurden für den Syrien-Treuhandfonds 654 Mio. EUR bereitgestellt, davon 594 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt, aber nur 60,5 Mio. EUR von 19 Mitgliedstaaten.

¹¹ Siehe Anhang 7.

¹² Beispiele: Mali: 3 Projekte im Umfang von 43,5 Mio. EUR zur Unterstützung der lokalen Behörden und gefährdeten Bevölkerungsgruppen im Norden von Mali und zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Rest des

die EU weiterhin Flüchtlinge und Binnenvertriebene in Libyen. Auf diplomatischer Ebene haben die EU-Außenbeauftragte und die Kommission zudem Maßnahmen eingeleitet, um die Bereiche Migration und Sicherheit in die bilateralen politischen Prioritäten mit afrikanischen Ländern aufzunehmen.

Mit dem **gemeinsamen Aktionsplan EU-Türkei**¹³ wurden wichtige Fortschritte erzielt bei der Zusammenarbeit zur Unterstützung der in der Türkei vorübergehenden Schutz genießenden Syrer und bei der Migrationssteuerung, was zur Überwindung der durch die Situation in Syrien ausgelösten Krise beitragen soll (siehe Abschnitt zur Zusammenarbeit mit der Türkei). Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden ihre Zusammenarbeit mit der Türkei und ihr politisches und finanzielles Engagement wesentlich verstärken. Ein zentraler Beitrag der EU, der den Geist der gemeinsamen Verantwortung widerspiegelt, ist die von der Kommission am 24. November 2015 eingerichtete neue **Flüchtlingsfazilität für die Türkei**, über deren Finanzierung sich die Mitgliedstaaten am 3. Februar 2016 verständigt haben. In dieser Fazilität werden Mittel der EU und der Mitgliedstaaten gebündelt, damit ab sofort ein umfassendes und koordiniertes Hilfspaket zur Unterstützung von 2 Millionen syrischen Flüchtlingen in der Türkei bereitsteht. Diese Mittel belaufen sich auf **3 Mrd. EUR** für 2016-2017.

III PRIORITÄTEN FÜR DIE KOMMENDEN WOCHEN UND MONATE

Der durch die Flüchtlings- und Migrantenströme verursachte immense Druck hat die Migrationssteuerung der EU vor große Herausforderungen gestellt. Grenzmanagement und Asylverfahren an den Außengrenzen waren dem nicht gewachsen. Es bildete sich ein Strom von Flüchtlingen und Migranten, was klar im Widerspruch zu den Kernbestimmungen des Asylsystems der EU stand. Die Flüchtlinge versuchten, in den Staat ihrer Wahl weiterzureisen, obwohl sie nach EU-Recht in dem Mitgliedstaat, über den sie in das Gebiet der EU gelangt sind, Schutz hätten beantragen müssen. Die Länder entlang der Migrationsroute begannen, sich selbst als Transitländer zu sehen, statt ihrer Verantwortung für die Betreuung der Schutzsuchenden nachzukommen. Dies hatte zur Folge, dass die Asylvorschriften ausgehebelt wurden und auch die drei begehrtesten Zielländer in der EU unter übermäßigen, untragbaren Druck gerieten. Gleichzeitig wurde es sehr viel schwieriger, die Umverteilungsregelung in Gang zu bringen. Um unter diesen Umständen zu geordneten Verhältnissen zurückzukehren, ist rasches, abgestimmtes Handeln auf europäischer Ebene geboten, das sowohl direkt bei den Mängeln als auch bei der Eindämmung der Migrationsströme ansetzt.

Landes. Niger: zwei Projekte im Umfang von 32 Mio. EUR in der Region Agadez, mit denen die Behörden bei der Steuerung der Migrationsströme unterstützt und nachhaltige Alternativen zur irregulären Migration gefördert werden sollen. Senegal: ein Projekt im Umfang von 8 Mio. EUR, mit dem die am stärksten gefährdeten Menschen im Land durch die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Widerstandsfähigkeit der lokalen Bevölkerung unterstützt werden sollen. Khartum-Prozess: ein Projekt im Umfang von 40 Mio. EUR zur besseren Steuerung der Migration durch den Aufbau von Kapazitäten und die Bereitstellung einer Grundausrüstung, die Entwicklung von Strategien und Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Menschenhandel und Schleusung sowie die Sensibilisierung im Zusammenhang mit den Gefahren der irregulären Migration. Äthiopien: ein Projekt im Umfang von 20 Mio. EUR, mit dem die Lebensbedingungen von Migranten und Rückkehrern durch Berufsbildung, Mikrofinanzierung und Schaffung von Arbeitsplätzen verbessert werden sollen, damit die entsprechenden Voraussetzungen für die Rückkehr und Wiedereingliederung der Flüchtlinge aus Äthiopien geschaffen werden. Somalia: ein Projekt im Umfang von 50 Mio. EUR, mit dem die Steuerung der freiwilligen Rückkehr somalischer Flüchtlinge in stabile Regionen Somalias unterstützt wird und somit günstige Rahmenbedingungen für die Rückkehr und Wiedereingliederung geschaffen werden.

¹³ Der gemeinsame Aktionsplan wurde auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei am 29. November 2015 ins Leben gerufen. Siehe Anhang 1.

III.1 Stabilisierung der Lage in den am stärksten belasteten Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen, in denen die meisten Flüchtlinge und Migranten in der EU eintreffen, müssen unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten ganz eindeutig entlastet werden, wobei Griechenland und Italien besonderer Unterstützung bedürfen.

Das **Hotspot-Konzept** ermöglicht die Konzentration auf Standorte, die extremem Druck ausgesetzt sind. Mit den Hotspots ist in einer Situation, in der so viele Menschen wie nie zuvor in die EU flüchten, ein Element der Ordnung und der Verfahrensmäßigkeit eingekehrt. Die Fortschritte seit Einführung der Hotspots vor sechs Monaten bleiben jedoch weit hinter dem zurück, was angesichts der Größenordnung der Probleme geboten wäre. Bislang sind nur drei Hotspots¹⁴ voll einsatzbereit. Jetzt geht es darum, die volle Funktionsfähigkeit aller Hotspots herzustellen. Diese Aufgabe hat höchste Dringlichkeit, da andernfalls die Gefahr besteht, dass der Druck einfach bis zum schwächsten Glied der Kette weitergegeben wird. Die Arbeiten müssen umgehend beschleunigt werden, damit die Hotspots ihren Betrieb sofort in vollem Umfang aufnehmen können. Dies bedeutet, dass die Mängel bei der Infrastruktur, beim Personal und bei der Integration der Hotspots in das Migrationssystem insgesamt mit Unterstützung der EU und der nationalen Bediensteten vor Ort beseitigt werden müssen. Die Vorschriften für die Registrierung, die Identifizierung, die Abnahme von Fingerabdrücken und die Sicherheitsüberprüfung bei der Ankunft müssen systematisch und effektiv angewandt werden. Dabei kommt es entscheidend darauf an, dass die Mitgliedstaaten die von Frontex und EASO angeforderten Fachleute bereitstellen.¹⁵

Im Falle **Griechenlands** müssen die Arbeiten beschleunigt und die Schwachstellen mit neuer Entschlossenheit angegangen werden. Die Einrichtung der Hotspots ist nur langsam vorangekommen, da es keinen Masterplan gab und Infrastruktur, Personalausstattung und Koordinierung zu wünschen übrig lassen. Nur ein Standort kann derzeit als voll einsatzfähig angesehen werden. Andere stehen aber kurz vor der Fertigstellung.¹⁶ Nach intensiven Gesprächen mit der Kommission hat die griechische Regierung vor kurzem zugesagt, bis zum Februar-Gipfel des Europäischen Rates durch Abschluss der Bauarbeiten, Bereitstellung wesentlicher Leistungen und Einsatz des notwendigen Personals die uneingeschränkte Einsatzfähigkeit der Hotspots mithilfe der Streitkräfte sicherzustellen. Die Aufnahmekapazitäten müssen aufgestockt werden, um humanitären Erfordernissen gerecht zu werden, aber auch um den Zustrom besser zu steuern. Hierzu hat die EU bereits Mittel zur Verfügung gestellt, die dazu beitragen sollen, dass die Zielmarke von 50 000, die auf dem Westbalkan-Treffen vereinbart worden war, rasch erreicht wird. Für alle Abschnitte des Verfahrens sollten standardisierte Verfahren gelten, und die Ausstattung mit Eurodac-Fingerabdruckscannern sollte abgeschlossen werden. Auch darf es keine Lücken bei der EU-Hilfe geben: Die Agenturen sollten auf allen Inseln präsent sein.

In **Italien** ist die Zahl der Neuankömmlinge im Winter zurückgegangen, aber es müssen Vorkehrungen getroffen werden, da die Zahlen unvermittelt ansteigen können, wenn sich das Wetter bessert.¹⁷ Nur zwei Hotspots¹⁸ sind voll einsatzfähig. Die Modernisierung und Eröffnung von zwei weiteren Hotspots ist auf gutem Weg. Bei den letzten beiden Hotspots gehen die Arbeiten nur langsam voran, weil der eine Standort derzeit auch als Verteilungszentrum fungiert und es am anderen Standort Probleme administrativer Art mit den Hafenbehörden gibt. Gegebenenfalls müssen alternative Standorte erwogen werden, wenn dies die einzige Möglichkeit ist, in den nächsten Wochen ausreichende Kapazitäten bereitzustellen. Darüber hinaus bedarf es weiterer Maßnahmen, um Lücken

¹⁴ Zwei in Italien und einer in Griechenland.

¹⁵ Die Unterstützung muss auch nach Ablauf der Abordnung weiterlaufen, da ein konkretes Risiko besteht, dass bisher Erreichtes verlorengeht, wenn Fachleute ohne Ersatz nach Hause zurückbeordert werden.

¹⁶ Siehe Anhang 2.

¹⁷ Siehe Anhang 3.

¹⁸ Lampedusa (seit Oktober 2015) und Pozzallo (seit 19.1.2016).

zu schließen und die Leistungsfähigkeit zu erhöhen, unter anderem in Bezug auf eine bessere medizinische Versorgung, eine bessere Koordinierung bei der Ausschiffung von aus Seenot geretteten Migranten und eine vollständige Vernetzung der Datenbanken für Sicherheitsüberprüfungen. Die Kommission ist bereit, im östlichen Sizilien ein neuartiges mobiles Hotspot-Team (mit Mitarbeitern von Frontex und EASO) einzusetzen, das Unterstützung bei der Identifizierung, der Abnahme von Fingerabdrücken und der Information von Migranten, die nicht an ausgewiesenen Hotspot-Häfen ausgeschifft werden können, leisten und bei der Abnahme von Fingerabdrücken und der Registrierung von Migranten außerhalb der Hotspots helfen kann. Eine Verbindung zum Festland ist wichtig, damit Migranten, die zur Rückführung bestimmt sind oder deren Asylverfahren weiterläuft, im System bleiben.

In den Hotspots sowohl in Italien als auch in Griechenland müssen **erhöhte Sicherheitsmaßnahmen** gewährleistet sein. Bei den ausgestellten Papieren traten Probleme zutage, die sich in besonderem Maße an neuralgischen Punkten stellen – beispielsweise beim Transfer von den Hotspots zum Festland. In Griechenland müssen die bei der Registrierung ausgestellten Dokumente mit Sicherheitsmerkmalen versehen werden, um zu verhindern, dass diese Papiere ausgetauscht oder gefälscht werden. Ein systematischer Abgleich mit Europol- und EU-Datenbanken für die Sicherheits- und Dokumentenüberprüfung, insbesondere mit dem Schengener Informationssystem, muss gewährleistet sein. Die zu Frontex abgestellten Beamten müssen Zugang zu den europäischen Datenbanken erhalten. Eine systematische Datenbankabfrage ist nicht nur nach EU-Recht geboten, sondern auch mit Blick auf die sehr reale terroristische Bedrohung unerlässlich. Sowohl in Griechenland als auch in Italien haben Migranten die Abnahme der Fingerabdrücke verweigert. Die Änderung der einschlägigen nationalen Vorschriften muss mit Vorrang betrieben werden, wobei alle Vorkehrungen zu treffen sind, damit von allen Migranten Fingerabdrücke genommen – im äußersten Fall auch unter Einsatz angemessener Zwangsmittel – und alle Sekundärbewegungen nicht identifizierter und nicht registrierter Migranten ausgeschlossen werden. Zwar sind Fortschritte zu verzeichnen, doch sollten diese beschleunigt werden, um bis zur März-Tagung des Europäischen Rates eine 100 %ige Identifizierung und Registrierung aller Neuankömmlinge sicherzustellen. Gleichzeitig müssen Kriminelle, die zur Schleusung von Migranten falsche oder gefälschte Reise- und Ausweispapiere verwenden, mit größerem Nachdruck strafrechtlich verfolgt werden.

Das Hotspot-Konzept dient in erster Linie dazu, im Wege der Identitätsfeststellung und der Kategorisierung der Anträge festzustellen, wer internationalen Schutz benötigt und wer nicht. Die EU und ihre Agenturen sollten sich bereithalten, um diesen Vorgang in jeder Hinsicht zu unterstützen. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Verknüpfung mit dem **Rückführungssystem**. Am 1. Februar startete Frontex ein neues umfassendes und flexibles Unterstützungsprogramm für Rückführungen mit Schwerpunkt auf Griechenland, Italien und Bulgarien. **Griechenland** konnte hier in der Vergangenheit einige Erfolge verbuchen: 2013 noch lag seine Rückführungsquote mit 59 % über dem EU-Durchschnitt. Jetzt bedarf es einer besonderen Anstrengung, um das Verfahren zu beschleunigen. Gegen Migranten, die irregulär nach Griechenland einreisen und keinen Asylantrag stellen oder die keinen Asylanspruch haben, muss rasch die Rückführung verfügt werden. Griechenland sollte für die Rückführung von Migranten, sofern möglich, ein beschleunigtes Verfahren vorsehen und sicherstellen, dass die betreffenden Personen während des Verfahrens der Aufsicht der Behörden unterliegen. Gleichzeitig sind Vorkehrungen einschließlich einer Ingewahrsamnahme zu treffen, um zu verhindern, dass sich irreguläre Migranten der Rückführung entziehen.

Italien hatte ebenfalls Schwierigkeiten, eine wirksame Rückführung sicherzustellen. Ein neues Programm für die begleitete freiwillige Rückkehr ist in Vorbereitung und dürfte in Kürze einsatzbereit sein. Die Rückübernahme ist ein weiterer Aspekt, an dem gearbeitet wird. Italien wendet mit Erfolg Schnellverfahren für Rückführungsentscheidungen und für die Veranlassung der Rückübernahme irregulärer Migranten durch bestimmte afrikanische Länder an. Nach wie vor besteht jedoch das Problem, dass irreguläre Migranten vor Abschluss des Verfahrens untertauchen. Es muss dringend

etwas gegen die begrenzten Haftkapazitäten und die Obergrenze von 90 Tagen für die Verwaltungshaft getan werden. Die EU und ihre Agenturen werden die italienischen Behörden auch weiter in diesen Fragen unterstützen.

Wiederaufnahme der Überstellungen auf der Grundlage der Dublin-Verordnung nach Griechenland

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem kann nur funktionieren, wenn eine reale Möglichkeit besteht, Asylbewerber in das Land zu überstellen, in dem sie erstmalig EU-Boden betreten haben („Überstellungen auf der Grundlage der Dublin-Verordnung“). So sehen es die gemeinsam beschlossenen EU-Regeln vor. Im Oktober wies die Kommission darauf hin, dass seit 2010/11 Überstellungen auf der Grundlage der Dublin-Verordnung nach Griechenland nicht mehr möglich sind.¹⁹ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Gerichtshof der Europäischen Union hatten systemische Mängel im Asylsystem beanstandet, unter anderem in Bezug auf den Zugang zum Asylverfahren, die Aufnahmekapazitäten und die Aufnahmebedingungen. Die Entscheidung für die Wiederaufnahme der Überstellungen nach Griechenland liegt bei den Behörden der Mitgliedstaaten, die dabei der Kontrolle der nationalen Gerichtsbarkeit und des Gerichtshofs der Europäischen Union unterliegen. Zwar sind seither Fortschritte gemacht worden, doch besteht nach wie vor Verbesserungsbedarf bei den Aufnahmekapazitäten und -bedingungen, beim Zugang zum Asylverfahren, bei den Rechtsbehelfen und beim Rechtsbeistand. Die Kommission hat daher eine Empfehlung angenommen, in der die notwendigen konkreten Schritte aufgelistet sind, mit denen Griechenland zum Dublin-System zurückkehren kann.²⁰ Ob die Voraussetzungen für eine Wiederaufnahme der Überstellungen aus anderen Mitgliedstaaten nach Griechenland auf der Grundlage der Dublin-Verordnung erfüllt sind, wird sich anhand der Berichte Griechenlands über seine Fortschritte bei der Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen sowie weiterer Quellen wie der Berichte des Ministerkomitees des Europarats über die Vollstreckung von Urteilen und Informationen des UNCHR entscheiden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Umfang der Überstellungen und die Kategorien der zu überstellenden Personen den erzielten Fortschritten entsprechen müssen.

Die wichtigsten nächsten Schritte:

- ***Griechenland und Italien*** müssen mit umfassender Unterstützung der EU die Hotspots an allen Standorten so bald wie möglich vollständig in Betrieb nehmen.
- ***Die anderen Mitgliedstaaten*** müssen dringend die von Frontex und EASO angeforderten Fachleute bereitstellen.
- ***Griechenland und Italien*** müssen ihre Anstrengungen verstärken, um eine wirksame Rückführung zu gewährleisten und um zu verhindern, dass sich irreguläre Migranten ihrer Rückführung entziehen.
- ***Griechenland*** sollte die in der Empfehlung der Kommission dargelegten Schritte ergreifen, damit die Überstellungen auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zu treffenden dringlichen Maßnahmen (C(2016) 871 vom 10. Februar 2016).

III.2 Umsetzung der Verteilungsregelung

¹⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat zur Bewältigung der Flüchtlingskrise: Lagebericht zur Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda (COM(2015) 510 final vom 14. Oktober 2015).

²⁰ Empfehlung der Kommission an die Hellenische Republik zu den von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zu treffenden dringlichen Maßnahmen (C(2016) 871 vom 10. Februar 2016).

Mit den beiden rechtsverbindlichen **Verteilungsbeschlüssen** hat der Rat der Notwendigkeit entsprochen, Griechenland und Italien die in einer Notlage erforderliche dringende Unterstützung zu gewähren. Die Umverteilung ist ein wesentliches Instrument, um die Mitgliedstaaten, die dem Migrationsdruck am stärksten ausgesetzt sind, zu entlasten und Ordnung in das Migrationsmanagement zu bringen. Dazu bedarf es aber einer effektiven Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die Migranten abgeben, und jenen, die Migranten aufnehmen wollen. Zunächst kommt es ganz klar darauf an, dass Griechenland und Italien ihrer Verpflichtung zu einer ordentlichen und sorgfältigen Registrierung und Überprüfung nachkommen. Beide Mitgliedstaaten sind dabei, Verfahren für die Identifizierung, Verweisung, Registrierung und Überstellung von Personen, die für die Aufnahme in einem anderen Mitgliedstaat in Frage kommen, sowie für ein medizinisches Screening und eine Sicherheitsüberprüfung vor der Ausreise einzuführen.

Asylsuchenden muss klargemacht werden, dass mit der Weiterverteilung auf einen anderen Mitgliedstaat eine größere Sicherheit verbunden ist als mit der Flucht aus dem Asylsystem vor Ort und dass man sie an der irregulären Weiterreise in den Mitgliedstaat ihrer Wahl hindern wird. Im Falle Griechenlands erfordert dies eine **bessere Kontrolle der Grenze zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (mit Hilfe und Unterstützung der EU)**, um insbesondere sicherzustellen, dass irregulär in die EU eingereiste Personen registriert worden sind, sowie die rasche Feststellung und Rückführung jener Personen, die kein Bleiberecht in der Europäischen Union haben. Wichtig ist auch, dass Sekundärbewegungen in andere Mitgliedstaaten sanktioniert und die betreffenden Personen in ihren ursprünglichen Bestimmungsmitgliedstaat zurückgeschickt werden.

Am allerwichtigsten ist und bleibt jedoch der politische Wille der Mitgliedstaaten, der Umverteilungspolitik zum Erfolg zu verhelfen.²¹ Während die Zahl der für eine Weiterverteilung in Frage kommenden Personen weiter wächst, gibt es vonseiten der Mitgliedstaaten nur wenig mehr als 2000 angebotene Plätze, und nur zwölf Mitgliedstaaten haben Personen aus anderen Mitgliedstaaten aufgenommen. Aus Griechenland sind nur 218 Personen und aus Italien 279 Personen auf andere Mitgliedstaaten verteilt worden (Stand: 8. Februar).²² Fünf Mitgliedstaaten haben bisher noch keine Plätze für die Aufnahme von Personen im Rahmen der Verteilungsregelung angeboten.²³ Dass die Verteilung nur schleppend vorankommt, hat mehrere Gründe, darunter fehlende Anlaufstellen für Gesundheits- und Sicherheitsüberprüfungen (die Aufnahme von Personen im Rahmen der Verteilungsregelung kann nur bei einem negativen Prüfergebnis abgelehnt werden) und unzureichende Aufnahmekapazitäten in den Aufnahmemitgliedstaaten. Verzögerungen und unzumutbaren Präferenzen bei der Angabe und Festlegung verfügbarer Plätze durch die Mitgliedstaaten muss ein Ende gesetzt werden.

Die Kommission hat deshalb sämtliche Mitgliedstaaten schriftlich an ihre in den beiden Verteilungsbeschlüssen eingegangenen Verpflichtungen erinnert und **zu einer beschleunigten Umsetzung dieser Beschlüsse aufgerufen, die vor allem gefasst wurden, um dem dringlichen Unterstützungsbedarf einiger Mitgliedstaaten nachzukommen**. Da die Grenzen auf der Westbalkanroute immer stärker kontrolliert werden, wird der Druck, zu dessen Abbau die Verteilungsbeschlüsse gedacht waren, voraussichtlich zunehmen, so dass solidarisches Handeln noch dringlicher wird.

²¹ Auf dem von der Kommission veranstalteten Forum zum Thema Umsiedlung und Neuansiedlung, das im September unter Beteiligung der Mitgliedstaaten stattfand, wurde vereinbart, wie die Verteilung im Einzelnen ablaufen soll.

²² 8000 der 40 000 Plätze der ersten Umverteilungsregelung wurden noch keinem bestimmten Mitgliedstaat zugewiesen.

²³ Stand: 8. Februar 2016. Ausführliche Angaben in Anhang 4.

Die wichtigsten nächsten Schritte:

- Die **Mitgliedstaaten** sollten ihren Verpflichtungen nachkommen und die Verteilungsbeschlüsse schneller umsetzen.
- Die **Mitgliedstaaten und die EU-Agenturen (Frontex, EASO)** sollten **Griechenland** helfen, die Grenze zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien besser zu kontrollieren, um insbesondere sicherzustellen, dass irregulär in die EU eingereiste Personen registriert worden sind, und um jene Personen, die kein Bleiberecht in der Europäischen Union haben, rasch zu ermitteln und zurückzuschicken.

III.3 Gewährleistung sicherer Grenzen

Das Management der EU-Außengrenze ist mit Verantwortung verbunden. Überschreitet eine Person die EU-Außengrenze irregulär, sollte ihr Gelegenheit gegeben werden, internationalen Schutz zu beantragen. Stellt sie den Antrag, muss der Mitgliedstaat, in den sie zuerst eingereist ist, entsprechend völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben Zugang zu seinen nationalen Asylverfahren gewähren. Stellt die Person keinen Asylantrag, kann und sollte der Mitgliedstaat die Einreise verweigern. Spiegelbildlich zu dieser mitgliedstaatlichen Verantwortung für die Grenzkontrolle obliegen den Migranten an der Grenze gewisse Pflichten („ohne Registrierung keine Rechte“). Drittstaatsangehörige müssen die Einreisebedingungen des Schengener Grenzkodexes erfüllen. Dazu gehört auch der Besitz eines gültigen Reisedokuments.²⁴ Die Mitgliedstaaten müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um sicherzustellen, dass die Personen, die sie unter Berufung auf Asyl in ihr Hoheitsgebiet zugelassen haben, bis zur Prüfung des Asylanspruchs und Entscheidung über den Asylantrag nicht untertauchen. Es darf kein Zweifel daran bestehen, dass der Wunsch nach Durchreise durch den Mitgliedstaat zwecks Stellung eines Asylantrags in einem anderen Mitgliedstaat keinen akzeptablen Einreisegrund darstellt. Das Recht auf Zugang zu einem fairen Asylverfahren – das Teil des internationalen Flüchtlingsrechts ist und sowohl von den EU-Mitgliedstaaten als auch von den Westbalkanländern beachtet wird – darf nicht als Vorwand benutzt werden, um zu versuchen, sich den Mitgliedstaat auszusuchen, in dem der Asylantrag gestellt wird.

Dies war allerdings in den letzten Monaten bei Grenzkontrollen auf der **Westbalkanroute** häufig der Fall. Mehrere Länder, darunter auch einige Mitgliedstaaten, haben sich unter dem hohen Migrationsdruck nur als Transitländer gesehen, Aufnahmekapazitäten nur in geringem Umfang und für kurze Zeit bereitgestellt und in einigen Fällen Migranten zur nächsten Grenze gebracht. Die Zusammenarbeit der Länder an der Westbalkanroute ist nach wie vor unzureichend. Immer wieder kam es zu einseitigen Entscheidungen mit der Folge eines Dominoeffekts auf die anderen Länder entlang der Route. Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Einreise von der Staatsangehörigkeit abhängig gemacht wird oder von dem Land, in dem der Betreffende seinen Asylantrag stellen will. Damit lässt sich das Problem, vor dem die Europäische Union steht, strukturell nicht lösen. Die Kommission pocht deshalb auf die Registrierung der Migranten, die Unverletzlichkeit der Grenzen und die Aufstockung der Aufnahmekapazitäten.

Der erste Schritt auf dem Weg zu einer Normalisierung ist die Einsicht, dass die Maßnahmen koordiniert werden müssen, um zu vermeiden, dass Verantwortung abgeschoben wird, Spannungen

²⁴ Dies gilt sowohl an den Außengrenzen als auch an den Binnengrenzen, an denen wieder Grenzkontrollen eingeführt wurden. Wenn die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt sind, kann ein Mitgliedstaat die Einreise auch aus humanitären Gründen gestatten. Er muss dann die anderen Mitgliedstaaten entsprechend informieren.

zwischen Nachbarländern entstehen und Migranten in großer Zahl auf ihrem Weg stranden. Dies impliziert sowohl Frühwarnung als auch Transparenz. In einem zweiten Schritt muss jetzt aber wieder **Ordnung in das System gebracht werden, d. h. dass die Einreise nur denjenigen gestattet werden darf, die Asyl in dem Mitgliedstaat beantragen, der nach der Dublin-Verordnung für die Bearbeitung ihres Asylantrags zuständig ist.** Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihrer Verantwortung nachzukommen, hat offensichtlich dadurch gelitten, dass Flüchtlinge und Migranten vielfach aus dem Mitgliedstaat ihrer Ankunft weitergereist sind, ohne dort Asyl beantragt zu haben. Ziel muss es aber sein, den Dublin-Regeln wieder Geltung zu verschaffen.

An der Westbalkanroute zeichnet sich jetzt ein klarer Trend ab, die Grenzkontrollen immer weiter zu verschärfen mit der Folge, dass die Grenzen ganz geschlossen werden könnten, wenn der Strom der Migranten nicht abnimmt. Die Länder an der Westbalkanroute müssen deshalb die auf dem Westbalkan-Gipfel vereinbarten Zusagen zügig erfüllen, damit Entscheidungen untereinander abgestimmt und – falls erforderlich – durch Unionsrecht flankiert werden können.

In diesem Zusammenhang wird von **Griechenland** erwartet, dass es mit zusätzlicher Unterstützung von Frontex seine Grenze zu der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien lückenlos kontrolliert. Ein Anfang ist mit dem Antrag Griechenlands und des daraufhin erfolgten begrenzten Frontex-Einsatzes gemacht. Dieser Einsatz muss jetzt ausgeweitet werden. Nicht zuletzt müssen den abgeordneten Beamten mehr Aufgaben übertragen werden, damit die durch den Einsatz gebotenen Möglichkeiten voll ausgeschöpft werden können. Zwar ist eine gemeinsame Frontex-Aktion direkt im Hoheitsgebiet der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien nicht möglich, doch sind alternative Unterstützungsmaßnahmen durch Frontex in Vorbereitung. Alle ergänzenden Maßnahmen nördlich dieser Grenze sollten in einem EU-Rahmen erfolgen.

Ein Raum ohne Binnengrenzen ist auf sichere Außengrenzen angewiesen. Das Schengen-System belässt den Mitgliedstaaten erheblichen Spielraum, um auf veränderte Gegebenheiten reagieren zu können. So können die Mitgliedstaaten im Fall einer ernsthaften Bedrohung ihrer inneren Sicherheit oder öffentlichen Ordnung an ihren Binnengrenzen oder einzelnen Grenzabschnitten **Grenzkontrollen vorübergehend wieder einführen.** Die kontinuierliche Zunahme neu ankommender Migranten und Flüchtlinge hat einige Mitgliedstaaten zu der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an Binnengrenzen²⁵ oder den Bau von Grenzzäunen als letztes Mittel veranlasst. Der Schengener Grenzkodex setzt der Wiedereinführung von Grenzkontrollen ihrem Ausnahmecharakter entsprechend zeitliche Grenzen. Eine Verlängerung der Grenzkontrollen ist nur in ganz bestimmten Fällen möglich. Nach insgesamt acht Monaten müssen die Kontrollen aufgehoben werden, es sei denn, der Rat empfiehlt deren Beibehaltung über diesen Zeitraum hinaus, weil aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen, die in einem Schengen-Evaluierungsbericht festgestellt und nicht behoben wurden, das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährdet und eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit gegeben ist.

Im Rahmen der routinemäßigen Evaluierung des Außengrenzenmanagements fand im November 2015 ein unangekündigter Evaluierungsbesuch an den Außengrenzen **Griechenlands** statt. Zwei Teams aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der Kommission überprüften jeweils die griechische Seegrenze (zwei Inseln in der Ägäis) und die griechische Landgrenze zur Türkei. Nachdem den griechischen Behörden Gelegenheit gegeben worden war, sich zu dem Bericht zu äußern, gaben die Mitgliedstaaten im Ausschuss für die Schengen-Evaluierung eine positive Stellungnahme zu dem Bericht ab. Am 2. Februar gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die festgestellten

²⁵ Die von Ungarn und Slowenien eingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen wurden wieder aufgehoben. Auch Frankreich und Malta haben Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt, allerdings nicht im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise.

Schwachstellen als schwerwiegende Mängel einzustufen sind. Der Rat prüft jetzt die Empfehlungsvorschläge der Kommission, mit denen diese Mängel behoben werden sollen. Die Kommission wird die entsprechenden Durchführungsmaßnahmen in die Wege leiten, sobald der Rat entschieden hat.

Mit der Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen verbundene Kosten

Die Stabilisierung des Schengen-Systems durch die Anwendung seiner Schutzmechanismen ist die Voraussetzung dafür, dass die Kontrollen an den Binnengrenzen wieder aufgehoben werden können. Würden die Kontrollen beibehalten, hätte das nicht nur zur Folge, dass Europas Bürgern die mit der Freizügigkeit im Schengen-Raum verbundenen beachtlichen Vorteile vorenthalten würden, sondern dass Bürgern wie Unternehmen hohe wirtschaftliche Kosten entstünden, die den Binnenmarkt gefährden könnten.²⁶ Die systematische, dauerhafte Wiedereinführung von Grenzkontrollen könnte sich durchaus in beträchtlichen direkten Kosten niederschlagen, insbesondere für Grenzgänger, den Straßengüterverkehr und die öffentliche Verwaltung. Der freie Warenhandel in der EU schlägt wertmäßig derzeit mit mehr als 2,8 Billionen EUR und einem Volumen von 1,7 Mrd. Tonnen zu Buche. Schätzungen zufolge könnte die Wiedereinführung systematischer Kontrollen an den Binnengrenzen auf Dauer 5 bis 18 Mrd. EUR allein an direkten Kosten verursachen.²⁷ Die Auswirkungen wären längst nicht nur im Verkehrssektor zu spüren. Betroffen wären auch das Handelsvolumen und die Kosten im Warenhandel sowie die Leistungsfähigkeit des europäischen Logistiksektors. Steigende Preise wären die Folge. Auch für den Arbeitsmarkt ergäben sich neue Zwänge. 1 % der Arbeitnehmer in Schengen-Ländern arbeitet im Nachbarland und wäre von den wiederingeführten Grenzkontrollen betroffen.²⁸

Kommt zu den Grenzkontrollen noch eine Aufweichung der gemeinsamen Visumpolitik der EU hinzu, ist Simulationen zufolge mit erheblichen Auswirkungen auf den Tourismus zu rechnen (zwischen 10 und 20 Mrd. EUR bzw. 0,07 %-0,14 % des EU-BIP). Wird dadurch ein Prozess in Gang gesetzt, der die Integrationstiefe des Binnenmarkts und die Wirtschafts- und Währungsunion aufs Spiel setzt, können die mittelfristigen indirekten Kosten sehr viel höher ausfallen als die geschätzten direkten Kosten, da die Folgen für den innergemeinschaftlichen Handel, die Investitionen und die Mobilität gar nicht abzusehen wären.

Eine tragfähige Lösung für die Außengrenze

Im Dezember 2015 nahm die Kommission ein Vorschlagspaket zum Grenzmanagement an, das eine bessere Steuerung der Migration und Beherrschung der Sicherheitsrisiken in der EU ermöglichen soll, ohne den freien **Verkehr** im Schengen-Raum zu beschränken. Kern des Vorschlagspakets ist der Vorschlag der Kommission vom 15. Dezember 2015 zur Einrichtung einer **Europäischen Grenz- und**

²⁶ France Stratégie zufolge könnte der Handel zwischen Schengen-Ländern um mindestens 10 % zurückgehen, wenn an den Binnengrenzen wieder dauerhaft kontrolliert würde.

²⁷ Zu rechnen ist mit 7,1 Mrd. EUR an zusätzlichen Kosten, von denen 3,4 Mrd. jährlich auf den Güterkraftverkehr entfallen würden (bei einer durchschnittlichen Wartezeit an der Grenze von einer Stunde). Bei einer durchschnittlichen Wartezeit von zwei Stunden würden die Zusatzkosten jährlich über 6,7 Mrd. EUR ausmachen; mindestens 57 Millionen Beförderungen im internationalen Straßengüterverkehr wären betroffen. Reisende auf dem Landweg wären insbesondere von längeren Fahrtzeiten, Wartezeiten und Staus an den Grenzübergängen betroffen (2,6 Mrd. EUR pro Jahr). Die zusätzlichen Dokumentenkontrollen würden die Mitgliedstaaten jährlich rund 1,1 Mrd. EUR kosten.

²⁸ Besonders hoch ist der Anteil der Grenzgänger in der Slowakei (5,7 %), Estland (3,5 %), Ungarn (2,4 %) und Belgien (2,3 %).

Küstenwache.²⁹ Der Vorschlag zielt auf die Einführung eines gemeinsamen Systems ab, das deutlich leistungsfähigere Kontrollen an den Außengrenzen, eine raschere Feststellung von Schwachstellen und die Bestimmung klarer Abhilfen ermöglichen soll.³⁰ Frontex soll so bald wie möglich in eine Europäische Agentur für die Europäische Grenz- und Küstenwache mit neuen Aufgaben und Zuständigkeiten und eigenen Ressourcen umgewandelt werden, die es ihr erlauben, an den Außengrenzen der EU zu intervenieren, wenn sofortiges Handeln geboten ist. Nicht nur soll das jetzige Personal von Frontex verdoppelt werden, die neue Agentur soll auch auf eine Einsatzreserve von mindestens 1500 nationalen Fachleuten zurückgreifen können, die innerhalb von drei Tagen entsandt werden können. Damit wäre das jetzige Problem gelöst, dass die von Frontex angeforderten Grenzschutzbeamten von den Mitgliedstaaten nicht bereitgestellt werden. Der Vorschlag entspricht einem dringenden Bedarf. Solange er nicht angenommen ist, ist die Sicherung der EU-Grenzen nicht gewährleistet. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2015 wurde der Rat aufgefordert, bis Juni seinen Standpunkt zu dem Vorschlag festzulegen. **Die Kommission unterstützt den Appell der europäischen Regierungschefs, die auf eine rasche Einrichtung der neuen Europäischen Grenz- und Küstenwache und ihre Einsatzbereitschaft noch in diesem Sommer drängen.**

Die Kommission hat darüber hinaus einen Vorschlag für eine Änderung des Schengener Grenzkodexes vorgelegt, wonach die Daten von EU-Bürgern an den Außengrenzen **systematisch mit einschlägigen Datenbanken abgeglichen** werden sollen.³¹ Dies wäre ein wichtiger Beitrag zur Sicherheit, gerade auch mit Blick auf ausländische terroristische Kämpfer. Systematische Datenbankabfragen im Falle von Drittstaatsangehörigen bleiben bei der Ein- und bei der Ausreise auch weiterhin Pflicht.

Die wichtigsten nächsten Schritte:

- Das **Europäische Parlament und der Rat** sollten **spätestens im Juni (nach Möglichkeit früher)** die Einrichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache beschließen, damit sie noch im Sommer eingesetzt werden kann.
- Alle **Länder des westlichen Balkans** sollten zur uneingeschränkten Anwendung des EU- und internationalen Rechts zurückkehren, statt sich darauf zu beschränken, Änderungen ihrer Regeln und Verfahren an den Grenzen anzuzeigen.
- **Griechenland** sollte die mithilfe der Schengener Schutzmechanismen festgestellten schwerwiegenden Mängel rasch beheben und die Kontrollen an seiner Grenze zu der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien in vollem Umfang wiederherstellen.
- Jede **ergänzende Unterstützung** zugunsten der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien sollte in einem EU-Rahmen erfolgen.

III.4 Befriedigung der Grundbedürfnisse von Migranten und Flüchtlingen

²⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates (COM(2015) 671 final vom 15. Dezember 2015).

³⁰ Ergänzend wird ein Vorschlag zu intelligenten Grenzen vorgelegt. Durch den Einsatz neuer Technologien soll das Schengen-Management unterstützt und auf diese Weise die Sicherheit der EU-Außengrenzen durch effizientere und leistungsfähigere Kontrollen erhöht werden.

³¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 hinsichtlich eines verstärkten Abgleichs mit einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen (COM(2015) 670 final vom 15. Dezember 2015).

Die EU lässt sich bei ihrer Politik gegenüber Flüchtlingen und Migranten vom Gebot der Menschlichkeit und von den Grundrechten leiten. Dies gilt für zahlreiche Initiativen wie die Suche und Rettung von Menschen aus Seenot im Mittelmeer und in der Ägäis, die Zusammenarbeit bei der Bewältigung der großen Flüchtlingsströme, z. B. zur Erhöhung der Aufnahmekapazitäten, und Maßnahmen zur Unterstützung jener Mitgliedstaaten, die Schutzbedürftigen helfen und sich für Integration einsetzen.

Beim Umgang mit Migranten und Flüchtlingen müssen die EU und die Mitgliedstaaten zwei grundlegende Dinge beachten: Als erstes muss der Zugang zum Asylsystem gewährleistet sein, d. h. es muss rasch und effektiv Gelegenheit geboten werden, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, der Gegenstand einer Einzelfallprüfung sein sollte. Darüber hinaus müssen ordentliche Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen. Das Recht auf Nichtzurückweisung muss stets gewahrt sein.³² Das zweite Anliegen gilt der Art und Weise, wie mit Migranten und Flüchtlingen umgegangen wird. Die Achtung der Würde und Menschenrechte aller gehört zu den Grundanforderungen.

Der Schutz von **Kindern** ist ein besonderes Anliegen der Europäischen Migrationsagenda, die hierzu auf den Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010-2014)³³ Bezug nimmt. Kinder sollen auf ihrem Migrationsweg umfassend geschützt werden. Entsprechende Arbeiten sind bereits im Gange. Auch bei der Verteilungsregelung haben Schutzbedürftige und insbesondere unbegleitete Minderjährige Vorrang. Die Sicherheit und der Schutz von Kindern sollen an den Hotspots ebenfalls umfassend gewährleistet werden. Anhang 6 gibt einen Überblick über die laufenden Arbeiten.

Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass **Menschenhändlerringe** die Migrationskrise ausnutzen und es auf besonders gefährdete Gruppen wie Frauen und Kindern abgesehen haben. In einigen Mitgliedstaaten scheinen Aufnahmeeinrichtungen das Ziel solcher Menschenhändler gewesen zu sein. In manchen Fällen verschwanden bis zu 60 % der unbegleiteten Minderjährigen, bei denen konkret die Gefahr besteht, dass sie solchen Menschenhändlerringen zum Opfer gefallen sind. Europol zufolge besteht ein enger Zusammenhang zwischen Schleusern, die Flüchtlinge über die Grenze bringen, und kriminellen Gruppen, die Menschen durch Zwangsarbeit oder sexuell ausbeuten. Bereits in der ersten Verfahrensphase in den Hotspots müssen daher tatsächliche oder potenzielle Opfer des Menschenhandels ausfindig gemacht und über ihre Rechte aufgeklärt werden. Gleichzeitig muss für die notwendige Zusammenarbeit mit der Polizei und den Justizbehörden gesorgt werden, damit Menschenhändler identifiziert und verfolgt werden.

Da gegenwärtig die Grenzkontrollen entlang der Westbalkanroute verschärft werden, sollte sich die EU darauf einstellen, die humanitäre Hilfe auf dieser Strecke kurzfristig zu intensivieren. Hierzu muss die EU ihre Kapazitäten für externe humanitäre Hilfe aufstocken und Kapazitäten für die Hilfe im Inneren schaffen, um die Länder zu unterstützen, die mit einer großen Zahl von Flüchtlingen und Migranten konfrontiert sind.

Die wichtigsten nächsten Schritte:

- Bei der Einrichtung der Hotspots und bei der Verteilung der Migranten und Flüchtlinge sollten die Mitgliedstaaten den Bedürfnissen **unbegleiteter Minderjähriger** besondere Aufmerksamkeit schenken.
- Um Länder zu unterstützen, die mit einem großen Zustrom von Flüchtlingen und Migranten

³² Diese im EU- und im Völkerrecht verankerten Grundsätze verbieten die Abschiebung oder Rückführung von Flüchtlingen in ein Gebiet, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit aufgrund ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Meinung bedroht wäre.

³³ Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010 – 2014), COM(2010) 213 final vom 6. Mai 2010.

konfrontiert sind, sollte die EU ihre Kapazitäten für humanitäre Hilfe für Drittstaaten aufstocken und **Kapazitäten zur Bereitstellung humanitärer Hilfe innerhalb der EU** schaffen.

- Die Kommission wird die Finanzmittel auf einen stärkeren Schutz von **minderjährigen Migranten** lenken und Bildungs- und Schutzprogramme für Kinder innerhalb und außerhalb der EU auflegen.

III.5 Sicherstellung einer erfolgreichen Rückführung und Rückübernahme

Die systematische, rasche **Rückführung irregulärer Migranten** ist unverzichtbarer Bestandteil eines erfolgreichen Migrationsmanagements und eine wirkungsvolle Abschreckung irregulärer Migration. Die EU setzt sich voll und ganz für den Schutz all derjenigen ein, die vor Gewalt und Krieg fliehen. Wer aber keinen Schutz benötigt, muss unter uneingeschränkter Achtung der Menschenwürde und der Menschenrechte in das Herkunftsland oder in ein Transitland zurückgeführt werden können. Ein wirksames Rückführungssystem ist auch deshalb notwendig, um die verfügbaren Ressourcen auf die Menschen konzentrieren zu können, die schutzbedürftig sind. Hierzu sind Maßnahmen sowohl innerhalb der EU als auch in Kooperation mit Drittstaaten nötig. Der Rückführung in den Mitgliedstaaten stellen sich jedoch zahlreiche Probleme praktischer Art: fehlende Reisedokumente, fehlende Haftplätze in den Mitgliedstaaten, lange und ineffektive nationale Verfahren, die ein Untertauchen begünstigen, und Herkunftsländer, die die Rückübernahme verweigern. 2014 waren die Rückführungsquoten gering: bei einigen afrikanischen Ländern lag die Quote bei 16 % und im EU-Durchschnitt bei 40 %, was an sich viel zu niedrig ist.

Verbesserung des Rückführungssystems

Angesichts des hohen Zustroms von Migranten im Jahr 2015, der auch 2016 anhalten dürfte, muss die EU ihre Rückführungskapazitäten ausbauen und verbessern. Ein wirksames Rückführungssystem ist für die Tragfähigkeit der Migrationspolitik in Europa ausschlaggebend: Wenn Europa schutzbedürftige Menschen aufnehmen will, müssen all diejenigen, die keinen rechtlichen Anspruch auf Aufenthalt in der EU haben, rückgeführt werden. Bislang ist es den Mitgliedstaaten noch nicht vollends gelungen, nationale Verfahren, die dieser Herausforderung gerecht werden, einzuführen. Hierdurch hat das Rückführungssystem der EU insgesamt an Glaubwürdigkeit verloren. Der Aktionsplan der Kommission für die Rückkehr³⁴ zeigt den Weg zu einem starken nationalen und europäischen Rückführungssystem auf.

Hierzu sind Maßnahmen sowohl innerhalb der EU als auch in Kooperation mit Drittstaaten nötig. Innerhalb der EU müssen die Mitgliedstaaten die Rückführungsrichtlinie in vollem Umfang und ordnungsgemäß anwenden und mit der Kommission zusammenarbeiten, um rechtliche und praktische Hindernisse, die einer effektiven Rückführung entgegenstehen, von der Verfügung der Rückkehr bis zur Sicherstellung der Präsenz der rückzuführenden Personen während des Verfahrens, festzustellen und zu beseitigen, ohne dabei grundlegende Menschenrechte und allgemeine Schutzbedürfnisse außer Acht zu lassen. Im Dezember legte die Kommission einen Vorschlag für ein **neues europäisches Reisedokument für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger**³⁵ vor. Die freiwillige Erfüllung einer Rückkehrverpflichtung bleibt die bevorzugte Option, da sie die Würde der

³⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: EU-Aktionsplan für die Rückkehr, COM(2015) 453 final vom 9. September 2015.

³⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein europäisches Reisedokument für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, (COM(2015) 668 final vom 15. Dezember 2015).

betroffenen Person wahrt und gleichzeitig kostengünstig ist, zumal sie ebenso wie gemeinsame Programme und der Austausch bewährter Vorgehensweisen aus dem EU-Haushalt unterstützt wird. Migranten kommen ihrer Rückkehrverpflichtung jedoch häufig nur dann freiwillig nach, wenn sie ernsthaft damit rechnen müssen, andernfalls gegen ihren Willen rückgeführt zu werden. Die Mitgliedstaaten müssen daher dafür sorgen, dass die Rückführung keine leere Drohung bleibt.

Die Kommission hat ihren Vorschlag in finanzieller wie praktischer Hinsicht auf eine solide Grundlage gestellt. Geplant ist ein **integriertes Rückführungsmanagement**, in das alle Mitgliedstaaten und EU-Netze, die für Fragen der Rückführung und Reintegration zuständig sind, einbezogen werden. 2015 hat Frontex 66 gemeinsame Rückführungsflüge für insgesamt 3565 Migranten koordiniert.³⁶ Frontex' Rückführungsbudget für 2016 wurde deutlich aufgestockt. Für gemeinsame Rückführungsaktionen stehen jetzt im Vergleich zu den bislang ca. 10 Mio. EUR 65 Mio. EUR zur Verfügung. Die ersten Ergebnisse werden in den kommenden Wochen sichtbar, wenn Frontex Rückführungsaktionen aus Griechenland und Italien unterstützt.

Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich der Rückführung und der Rückübernahme

Die Rückführung irregulärer Migranten, die keinen internationalen Schutz benötigen, ist ein wesentlicher Bestandteil der Migrationspolitik der EU. Drittstaaten sind zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen verpflichtet. Aufgrund der anhaltenden Schwierigkeiten bezüglich der Rückübernahme und angesichts der Entwicklung der irregulären Migration im Jahr 2015 sind Rückführung und Rückübernahme in den Beziehungen der EU zu Herkunfts- und/oder Transitdrittländern zum beherrschenden Thema geworden.³⁷ Die Kommission und die Mitgliedstaaten prüfen derzeit positive wie auch negative Anreize, die bewirken sollen, dass bestehende Rückübernahmeabkommen tatsächlich angewendet oder neue Abkommen geschlossen werden. Dies steht im Einklang mit der Forderung des Europäischen Rates vom Oktober 2015 nach einer Festlegung **umfassender und maßgeschneiderter Pakete**, die den Partnern signalisieren sollen, welchen Stellenwert die Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme für die Beziehungen insgesamt hat. Diese Pakete mit direkten und indirekten Anreizen wie etwa Handelspräferenzen sollten von der EU und ihren Mitgliedstaaten in abgestimmter Weise angewendet werden. Auf der März-Tagung des Europäischen Rates soll über die ersten Ergebnisse berichtet werden.

Besondere Aufmerksamkeit wird der Verbesserung der Zusammenarbeit mit bestimmten Partnern im Bereich der Rückführung und Rückübernahme gewidmet. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Drittstaaten mit einer niedrigen Rückführungsquote, mit denen die Verhandlungen über den Abschluss eines Rückübernahmeabkommens nicht vorankommen (beispielsweise **Algerien** oder **Marokko**) oder in denen ein bereits geschlossenes Rückübernahmeabkommen nicht ordnungsgemäß umgesetzt wird (beispielsweise **Pakistan**). Im Falle Pakistans stieß die Umsetzung des bestehenden Rückübernahmeabkommens trotz der Kontakte auf hoher Ebene und der Bemühungen der EU im Jahr 2015 wiederholt auf Hindernisse. Zudem muss besonders auf Länder wie **Afghanistan** und **Bangladesch** geachtet werden, aus denen mittlerweile erheblich mehr Personen irregulär in die EU einreisen: Mehr als 200 000 Afghanen sind 2015 über Griechenland in die EU eingereist, und die Zahl der irregulär aus Bangladesch einreisenden Personen hat sich von 2014 auf 2015 verdreifacht.

In Afrika arbeitet die Kommission entsprechend dem Aktionsplan von Valletta eng mit **afrikanischen Ländern südlich der Sahara** zusammen, um diese Herkunftsländer in die Lage zu versetzen, ihrer

³⁶ Nationale Rückführungsaktionen, die ohne Unterstützung von Frontex durchgeführt wurden, sind nicht darin erfasst.

³⁷ In diesem Zusammenhang liegt besonderes Augenmerk auf den wichtigsten Herkunfts- und Transitländern der irregulären Einwanderung in die EU, darunter Afghanistan, Algerien, Bangladesch, Äthiopien, Ghana, Elfenbeinküste, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Somalia, Sudan, Tunesien.

aus dem Cotonou-Abkommen resultierenden rechtlichen Verpflichtung zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen nachzukommen. Die aktuellen Rückführungsquoten sind gering und liegen deutlich unter dem ohnehin schon viel zu niedrigen EU-Durchschnitt von 40 % – in einigen Fällen liegt die Quote bei 16 %. Im Rahmen der Bemühungen zur Verbesserung dieser Situation werden praktische Wege gesucht, diesen Ländern bei der Einhaltung ihrer Rückübernahmezusagen zu helfen.

Sichere Drittstaaten

Nach der Asylverfahrensrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten einen Asylantrag nicht im Einzelnen prüfen, wenn eine hinreichende Verbindung zu einem „sicheren Drittstaat“ besteht, in dem der Antragsteller um Schutz nachsuchen kann. Sind die Bedingungen hierfür erfüllt, kann der betreffende Mitgliedstaat das Asylverfahren beenden und den Asylbewerber in den sicheren Drittstaat rückführen. Bislang haben jedoch nicht alle Mitgliedstaaten die Anwendung dieser Möglichkeit in ihre nationalen Rechtsvorschriften aufgenommen, oder sie machen sie von strengen Auflagen abhängig.³⁸ **Alle Mitgliedstaaten sollten daher das Konzept des sicheren Drittstaats in ihre nationalen Rechtsvorschriften aufnehmen und anwenden, wenn die Bedingungen erfüllt sind.**

In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, dass nach dem in der Asylverfahrensrichtlinie³⁹ definierten Konzept des sicheren Drittstaats die Möglichkeit bestehen muss, Schutz auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention zu erhalten, wobei nicht vorgeschrieben ist, dass der sichere Drittstaat die Konvention ohne geografischen Vorbehalt ratifiziert haben muss. Darüber hinaus kann im Hinblick auf die Frage, ob eine Verbindung zu dem fraglichen Drittstaat besteht und es daher vernünftig erscheint, dass der Antragsteller in dieses Land geht, auch berücksichtigt werden, ob der Antragsteller den fraglichen sicheren Drittstaat durchquert hat oder ob der Drittstaat geografisch in der Nähe des Herkunftslands des Antragstellers liegt.

Die wichtigsten nächsten Schritte:

- Die Mitgliedstaaten sollten in Zusammenarbeit mit der Kommission rasch ***administrative Hindernisse und Engpässe*** beheben, damit Rückführungsverfahren systematisch und zügig durchgeführt werden.
- Die Zusammenarbeit mit prioritären Ländern sollte unter uneingeschränkter Mitwirkung der Mitgliedstaaten und auf der Grundlage ihrer eigenen bilateralen Beziehungen intensiviert werden, um ***zur Verbesserung der Rückübernahmequoten direkte und indirekte Anreize*** zu schaffen.
- Alle Mitgliedstaaten sollten das Konzept ***des sicheren Drittstaats*** in ihre nationalen Rechtsvorschriften aufnehmen und anwenden, wenn die Bedingungen erfüllt sind.

III.6 Umsetzung des gemeinsamen Aktionsplans EU-Türkei

Von der Umsetzung des **gemeinsamen Aktionsplans EU-Türkei** wird maßgeblich abhängen, ob der Zustrom irregulärer Migranten in den kommenden Wochen und Monaten eingedämmt werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der irregulär eintreffenden Migranten in den Wintermonaten trotz widriger Witterungsbedingungen außergewöhnlich hoch geblieben ist.

³⁸ Auf einer Pressekonferenz vom 5. Februar 2016 sagte der griechische Innenminister Kouroumplis, dass Griechenland die Türkei als „sicheren Durchreise-Drittstaat“ betrachte.

³⁹ Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe e der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU.

Unmittelbar nach Aktivierung des gemeinsamen Aktionsplans hat die Türkei wichtige Schritte zu seiner Umsetzung ergriffen. Die Maßnahmen zur Öffnung des türkischen Arbeitsmarkts für Syrer, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, dürften es Flüchtlingen erheblich erleichtern, eine legale Beschäftigung zu finden. Weitere Maßnahmen wurden eingeleitet, um die Hindernisse für die Zusammenarbeit mit der EU bei der Bekämpfung der Schleusung von Migranten und der irregulären Migration zu beseitigen und Flüchtlinge durch Informationen davon abzuhalten, die gefährliche Reise nach Europa anzutreten. Nach Angaben der Türkei hat sich die Zahl der festgesetzten irregulären Migranten und Schleuser zwar erhöht – 2015 wurden 3700 Schleuser verhaftet –, müssen aber die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und die justizielle Zusammenarbeit verstärkt werden.

Es fanden intensive Kontakte mit den türkischen Behörden statt, damit so bald wie möglich konkrete Maßnahmen getroffen werden, um mit der Finanzierung von Projekten im Rahmen der mit 3 Mrd. EUR ausgestatteten **Flüchtlingsfazilität für die Türkei** zu beginnen. Ende 2015 lancierte die Kommission in Zusammenarbeit mit den türkischen Behörden eine Bedarfsanalyse für Syrer, denen in der Türkei vorübergehender Schutz gewährt wird. Eine erste Bedarfsübersicht, anhand deren die durch die Fazilität zu finanzierenden Projekte bestimmt werden können, wird voraussichtlich Mitte Februar vorliegen. Prioritäten sind die humanitäre Hilfe für Flüchtlinge, die sozioökonomische Unterstützung, die Integration in den Arbeitsmarkt, die medizinische Versorgung und soziale Inklusion, kommunale Infrastrukturen und die Bewältigung der Flüchtlingsströme.⁴⁰

Des Weiteren ist wichtig, dass bei der **Rückübernahme** Fortschritte erzielt werden. Die effektive Umsetzung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei⁴¹, sowohl in Bezug auf die Rückübernahme eigener Staatsangehöriger durch die Türkei als auch ab dem 1. Juni 2016⁴² in Bezug auf die Rückübernahme von Staatsangehörigen anderer Länder, die auf ihrem Weg in die EU die Türkei durchquert haben, wäre von entscheidender Bedeutung. Gleichzeitig wurden intensive Anstrengungen unternommen, um das **bilaterale Rückübernahmeabkommen zwischen der Türkei und Griechenland** in Bezug auf Staatsangehörige anderer Länder wirksamer anzuwenden. Bislang wird das Abkommen allerdings noch sehr unzureichend durchgeführt. Die Kommission prüft, inwiefern weitere Unterstützung geleistet werden kann, und ist bereit, sowohl mit den griechischen als auch mit den türkischen Behörden eng zusammenzuarbeiten, um dafür zu sorgen, dass – bis zum vollständigen Inkrafttreten des Abkommens zwischen der EU und der Türkei – mehr Rückführungen in die Türkei auf der Grundlage des geltenden bilateralen Abkommens erfolgen.

Die wichtigsten nächsten Schritte:

- Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten dringend die ersten Maßnahmen im Rahmen der **Flüchtlingsfazilität für die Türkei** ergreifen.
- Die Maßnahmen der Türkei und der EU müssen rasch konkrete **Ergebnisse bei der Eindämmung des Zustroms irregulärer Migranten** und deren effektiver Rückführung zur Folge haben.

III.7 Unterstützung von Flüchtlingen außerhalb der EU

Die Notlage der Syrer, von denen 13,5 Millionen – darunter sechs Millionen Kinder – humanitäre Hilfe benötigen, ist unbeschreiblich. 2016 wird die Kommission in demselben hohen Maße wie 2015

⁴⁰ Eine Liste der Prioritäten enthält die Anlage zu Anhang 1.

⁴¹ Dies ist ein wichtiger Aspekt des Fahrplans der Türkei für die Visaliberalisierung.

⁴² Im Einklang mit dem gemeinsamen Aktionsplan hat die Kommission Maßnahmen vorgeschlagen, um die Frist für die Anwendung dieser Bestimmung vom 1. Oktober 2017 auf den 1. Juni 2016 vorzuziehen.

humanitäre Hilfe leisten, um den dringendsten Bedürfnissen der Flüchtlinge in der von der **Syrien-Krise** betroffenen Region Rechnung zu tragen. Trotz der Verschärfung des Konflikts und der sich verschlechternden humanitären Lage mit neuen Vertreibungswellen wird die EU dafür sorgen, dass Bedürftige in Syrien, vor allem die am stärksten gefährdeten Personen, Unterstützung in Form von Nahrung, Wasser, Unterkünften, Bildung usw. erhalten. Aus dem EU-Treuhandfonds für Syrien werden 350 Mio. EUR für die dringend benötigte Hilfe für 1,5 Millionen Flüchtlinge und die überlasteten Aufnahmegemeinschaften im Libanon, in der Türkei, in Jordanien und im Irak bereitgestellt, um einen Beitrag zur Befriedigung grundlegender Bedürfnisse wie Bildung, medizinische Versorgung und Hygiene zu leisten. Die Kommission wird nun rasch den gegebenen Zusagen nachkommen und alle Optionen für das weitere Vorgehen sondieren. Beispielsweise arbeitet sie an innovativen Konzepten für die Nutzung von Handelspräferenzen zur Unterstützung der Flüchtlinge in Jordanien. Die Mitgliedstaaten müssen ebenfalls rasch ihre Zusagen erfüllen und zu einer echten Verbesserung der Lage vor Ort beitragen.

Die Völkergemeinschaft muss ihre gemeinsamen Anstrengungen verstärken, um syrischen Flüchtlingen zu helfen. Die EU muss sich diverse internationale Foren zunutze machen und dabei verdeutlichen, dass es eines **weltweiten Engagements** bedarf. Dies erfordert eine sorgfältige Vorbereitung der hochrangigen Tagung zur globalen Verantwortungsteilung durch Wege für die Aufnahme syrischer Flüchtlinge, die der UNHCR am 30. März in Genf veranstaltet, des UN-Gipfels für humanitäre Hilfe im Mai 2016 in Istanbul und des Gipfels zur Bewältigung großer Flüchtlings- und Migrantenströme, der im September 2016 im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen stattfindet. Diese Treffen werden der EU und der Völkergemeinschaft weitere Möglichkeiten bieten, ihre längerfristige Unterstützung für Syrien und die Nachbarländer unter Beweis zu stellen.

Bekämpfung der Ursachen der Vertreibung in anderen Regionen

Die EU unterstützt auch Flüchtlinge und Aufnahmeländer in anderen Teilen der Welt, die mit Vertreibungen konfrontiert sind. In den afrikanischen Ländern südlich der Sahara belief sich die Zahl der Flüchtlinge Mitte 2015 auf 4,1 Millionen und die der Binnenvertriebenen auf bis zu 11,4 Millionen. Der Sudan und Äthiopien nahmen zusätzlich zu den fast 3,5 Millionen Binnenvertriebenen über 1 Million Flüchtlinge aus Nachbarländern auf. Weiterer Druck entsteht aufgrund der rasch ansteigenden Zahl junger Leute in Afrika.⁴³

Daher bedarf es eines entschlossenen und nachhaltigen Engagements der Union und anderer globaler Akteure in den betreffenden Ländern. Insbesondere aus dem **Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika** können rasch finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Um die Länder, die vom Treuhandfonds erfasst sind, bei der Aufnahme von Flüchtlingen aus der Region zu unterstützen, müssen Projekte in die Wege geleitet werden, die darauf abzielen, Flüchtlingen Zugang zu Bildung, Sozialfürsorge und Arbeitsmarkt zu gewähren und den Ländern zudem beim Grenzmanagement zu helfen.

Schaffung legaler Wege

Eine weitere Möglichkeit, Flüchtlinge in einem geordneten Rahmen zu unterstützen, bieten **Regelungen für ihre Neuansiedlung oder ihre Aufnahme aus humanitären Gründen**. So kann auf legalen Wegen Bedürftigen Schutz gewährt werden, ohne dass diese gefährliche Reisen antreten müssen, die die Ursache so vieler menschlicher Tragödien waren. Die Neuansiedlung ist ein globales Konzept. Die daran beteiligten Akteure arbeiten weltweit mit dem UNHCR zusammen und sind in der

⁴³ Die afrikanische Bevölkerung, die zu 60 % aus Personen unter 25 Jahren besteht, wird bis zum Jahr 2030 um schätzungsweise fast 500 Millionen Menschen wachsen – Quelle: Vereinte Nationen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, Abteilung Bevölkerungsfragen (2015).

Lage, die umfassenden Anstrengungen zugunsten von Menschen, die internationalen Schutz benötigen, zu unterstützen.

Entsprechend der Empfehlung der Kommission vom Juni 2015⁴⁴ wurde eine **Neuansiedlungsregelung für 22 504 Personen** vereinbart, um Vertriebenen von außerhalb der EU, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, zu helfen. Mit einer effektiven Neuansiedlung nach der vereinbarten Regelung würde einem Ersuchen des UNHCR Rechnung getragen. Die Regelung soll für zwei Jahre gelten. Laut den mitgeteilten Angaben der an der Regelung beteiligten Staaten **wurden bis Ende 2015 3358 Personen neu angesiedelt**.⁴⁵ Die vereinbarten Zusagen müssen rechtzeitig erfüllt werden. Bis April wird die Kommission auf der Grundlage der bisherigen praktischen Erfahrungen eine horizontale Neuansiedlungsinitiative vorschlagen, die ein gemeinsames Vorgehen bei Neuansiedlungen gewährleisten und dieses Konzept als zentrales Instrument festschreiben soll, das regelt, wie die EU Ländern hilft, die eine Vielzahl von Flüchtlingen aufgenommen haben, und wie sie Flüchtlingen Schutz bietet, ohne dass diese auf gefährliche irreguläre Routen zurückgreifen und sich dabei Schleusern ausliefern müssen.

Die **Vereinbarung mit der Türkei über die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen aus humanitären Gründen**⁴⁶ muss schnell umgesetzt werden, damit die Mitgliedstaaten Personen, die der Syrien-Konflikt zu Vertriebenen gemacht hat, auf legalem Wege internationalen Schutz gewähren können. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten ihre Arbeiten entsprechend der Empfehlung der Kommission beschleunigen. Voraussetzung für die Aktivierung der Regelung, die entsprechend der Zahl der Flüchtlinge in der Türkei angepasst werden kann, ist die Verringerung der Zahl der Personen, die die türkische Grenze zur EU irregulär überschreiten. Eine rasche Annahme und Umsetzung der Regelung würde im Bereich Migration maßgeblich zu einer soliden Partnerschaft mit der Türkei beitragen und die im Rahmen des gemeinsamen Aktionsplans EU-Türkei vorgesehenen Maßnahmen ergänzen.

Die wichtigsten nächsten Schritte:

- Die EU muss die auf der **Londoner Konferenz** gegebenen Zusagen rasch erfüllen.
- Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen ihr Engagement verstärken, um die Ursachen der Vertreibung zu bekämpfen. Dazu müssen sie ihre Zusammenarbeit bei der Gewährung von Unterstützung verbessern und darauf hinarbeiten, **die Zielvorgabe für die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) von 0,7 % zu erreichen**.
- Die nationalen Zusagen zugunsten des Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika und des Syrien-Treuhandfonds sollten dahingehend erhöht werden, dass sie dem Beitrag der EU entsprechen.
- Die Mitgliedstaaten sollten die **Neuansiedlung von Flüchtlingen** wie 2015 vereinbart beschleunigen und die von der Kommission am 15. Dezember 2015 empfohlene **Vereinbarung mit der Türkei über die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen aus humanitären Gründen** rasch billigen.
- Bis April wird die Kommission eine **Neuansiedlungsinitiative** der EU vorschlagen, damit die Neuansiedlungsbemühungen maßgeblich verstärkt werden können.

⁴⁴ Empfehlung der Kommission vom 8.6.2015 für eine europäische Neuansiedlungsregelung (C(2015) 3560 final).

⁴⁵ Belgien (123), Tschechische Republik (16), Irland (163), Italien (96), Niederlande (220), Vereinigtes Königreich (1000), Liechtenstein (20), Schweiz (387).

⁴⁶ Empfehlung der Kommission vom 15.12.2015 für eine Regelung betreffend die Türkei über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen (C(2015) 9490).

IV DURCHFÜHRUNG DES EU-RECHTS / VERTRAGSVERLETZUNGEN

Im September 2015 wurde auf Initiative der Kommission eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren in Fällen eingeleitet oder fortgeführt, die die **vollständige und korrekte Umsetzung von Rechtsvorschriften** zu den Asylverfahren, den Aufnahmebedingungen, zur Dublin-Verordnung, zur Eurodac-Verordnung für den Abgleich von Fingerabdruckdaten und zur Rückführung betrafen. 2015 fasste die Kommission im Asylbereich seit dem 23. September 2015 insgesamt 58 Beschlüsse (Aufforderungsschreiben und mit Gründen versehene Stellungnahmen) bezüglich der Umsetzung und Einhaltung der EU-Asylvorschriften.

Seit den im September eingeleiteten Maßnahmen haben mehrere Mitgliedstaaten der Kommission die nationalen Rechtsvorschriften mitgeteilt, mit denen sie ihrer Meinung nach die betreffenden Richtlinien vollständig umgesetzt haben. Die Dienststellen der Kommission prüfen derzeit die Vollständigkeit der mitgeteilten Maßnahmen.⁴⁷ In neun Fällen, in denen eine vollständige Mitteilung ausgeblieben ist, hat die Kommission beschlossen, mit Gründen versehene Stellungnahmen abzugeben.

In Bezug auf die Rückführungsrichtlinie hat die Kommission an zehn Mitgliedstaaten Verwaltungsschreiben gesandt und um Klarstellungen hinsichtlich des Erlasses von Rückkehrentscheidungen und hinsichtlich der Maßnahmen zur Gewährleistung der effektiven Vollstreckung dieser Entscheidungen gebeten. Nach Eingang der Antworten ist die Kommission jetzt dabei, in enger Zusammenarbeit mit den betreffenden Mitgliedstaaten festzustellen, welche Hindernisse und Engpässe einer Rückführung derzeit entgegenstehen und wie diese überwunden werden können, um die Rückführungsquote zu erhöhen und sicherzustellen, dass die Verpflichtungen in vollem Umfang eingehalten werden.

Die **Arbeiten der Kommission im Bereich Umsetzung und Vertragsverletzungen** verdeutlichen, dass eine der Schwachstellen des Systems der EU zur Migrationssteuerung und insbesondere des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems darin besteht, dass die einschlägigen Vorschriften unvollständig umgesetzt wurden und nicht konsequent angewandt werden. Die Kommission unternimmt erhebliche Anstrengungen, um den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, die Vorschriften vollständig einzuhalten. Sie wird auch weiterhin die ihr durch den Vertrag verliehenen Befugnisse voll ausschöpfen, um auf etwaige oder tatsächliche Vertragsverletzungen zu reagieren und so für eine vollständige Einhaltung der gemeinsam vereinbarten EU-Vorschriften zu sorgen.

V. FAZIT

Vor der Februar-Tagung des Europäischen Rates müssen dringend alle notwendigen Schritte ergriffen werden, um wieder Ordnung ins Migrationssystem zu bringen und die Kontrolle der irregulären Migrationsströme über die östliche Mittelmeerroute/Westbalkanroute durchzusetzen. Der Europäische Rat sollte die erforderlichen Maßnahmen verbindlich beschließen, und die EU-Organe, die EU-Agenturen und alle Mitgliedstaaten sollten diese entschlossen umsetzen.

Ein angemessenes Grenzmanagement erfordert, dass alle Neuankömmlinge tatsächlich registriert und – im Einklang mit den Dublin-Vorschriften der EU – entweder nationalen Asylverfahren, Umverteilungsverfahren oder Rückführungsverfahren zugeleitet werden. Wenn die EU-Vorschriften im Bereich Asyl und Grenzmanagement vollständig angewandt und die im vergangenen Jahr gefassten

⁴⁷ Siehe Anhang 8.

gemeinsamen Beschlüsse durchgeführt würden, wäre gewährleistet, dass sich die EU-Mitgliedstaaten die Verantwortung gleichmäßig teilen und jeder einzelne Staat der Situation gewachsen ist.

Die Anreize für die irreguläre Migration lassen sich nur beseitigen, wenn die Bedingungen in den Herkunftsländern und die Zusammenarbeit mit wichtigen Transitländern wie der Türkei verbessert werden, zuverlässige legale Migrationskanäle geschaffen werden und für eine effektive, systematische und zügige Rückführung und Rückübernahme nicht aufenthaltsberechtigter Personen gesorgt wird.

Die Europäische Union hat eine rechtliche und moralische Verpflichtung sowie eine historische Verantwortung, Menschen in Not Schutz zu gewähren. Gemeinsam kann – und muss – Europa die Flüchtlingskrise bewältigen. Dies erfordert an mehreren Fronten ein abgestimmtes Vorgehen aller Länder, Organe und Agenturen der EU, damit die vereinbarten Maßnahmen umgesetzt werden. Die Kommission wird auch künftig ihr Möglichstes tun, um die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

Anhänge

- Anhang 1: Gemeinsamer Aktionsplan EU-Türkei – Bericht über die Durchführung
- Anhang 2: Griechenland – Lagebericht
- Anhang 3: Italien – Lagebericht
- Anhang 4: Umverteilungsregelung – Sachstandstabelle
- Anhang 5: Folgemaßnahmen zum Westbalkan-Treffen der Staats- und Regierungschefs – Lagebericht
- Anhang 6: Laufende Aktivitäten zum Schutz minderjähriger Migranten
- Anhang 7: Finanzielle Zusagen der Mitgliedstaaten zugunsten der Treuhandfonds – Sachstandstabelle
- Anhang 8: Durchführung des EU-Rechts – Sachstand
- Anhang 9: Akzeptierte Unterstützung der Mitgliedstaaten für Serbien, Slowenien, Kroatien und Griechenland im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens