



© Jared Kohler, Flickr, CC BY-ND 2.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/>)

Ehrgeizige Pläne, schwierige Umsetzung

Eine Zwischenbilanz der Europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik

Christina Krause | Olaf Wientzek

Zum Mitnehmen

- 2016 wurden die höchsten Zahlen von Flüchtlingen weltweit gezählt – ein schneller Rückgang ist nicht zu erwarten. Das Thema Flucht und Migration wird die EU daher weiterhin beschäftigen.
- Seit Beginn der Migrations- und Flüchtlingskrise hat die EU erhebliche Fortschritte, vor allem bei der kurzfristigen Krisenbewältigung erzielt. Die Schaffung des Europäischen Grenz- und Küstenschutzes und von Hotspots sowie die Zusammenarbeit mit Drittstaaten sind Erfolge.
- Durch die Maßnahmen der vergangenen Jahre hat die EU Zeit gewonnen. Diese Zeit muss dringend genutzt werden, um jenseits von Krisenbewältigung langfristige Reformen zu beschließen.
- In erster Linie bedarf es einer Einigung bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Hier muss den Bedenken der verschiedenen Staaten Rechnung getragen werden. Ein verpflichtender Mechanismus zur Verteilung von Asylbewerbern ist dennoch notwendig.
- Der kommende EU-Finanzrahmen muss deutlich mehr Geld für die Migrationspolitik vorsehen – insbesondere für den Außengrenzschutz.

INHALT

2 | Globaler Rahmen: weltweite Zunahme von Migration und Flucht

2 | Europäische Herausforderungen – Zahlen, Daten, Fakten

3 | Europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik – Strukturen, Instrumente, Formate

10 | Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die Debatte über die Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik reißt nicht ab. Dabei sind die Zuzugszahlen seit 2015/2016 stark zurückgegangen, das administrative Chaos bewältigt und die humanitäre Krise überwunden. Wie ist die Union drei Jahre nach dem Beginn der Migrations- und Flüchtlingskrise aufgestellt? Wo liegen die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen und ist die EU hierfür gewappnet?

Das vorliegende Papier erklärt den globalen Kontext, stellt die speziellen Herausforderungen der Europäischen Union dar, analysiert das bestehende System – mit einem Fokus auf die jüngsten Reformen – und zeigt bestehende Defizite auf. Schließlich entwickelt das Papier kurz- und mittelfristige Handlungsempfehlungen.

Globaler Rahmen: weltweite Zunahme von Migration und Flucht

Die Zahl der Migranten weltweit ist seit dem Jahr 2000 stetig gestiegen und damit auch die Dringlichkeit für eine „sichere, geordnete und reguläre“ internationale Migrationspolitik.¹ Rapide zugenommen hat vor allem auch die Zahl der Schutzsuchenden: 2016 wurde die höchste Zahl an Flüchtlingen und Binnenvertriebenen überhaupt gezählt.² Allein zwischen 1997 und 2016 hat sich die Zahl der Schutzbedürftigen von 33,9 Millionen auf 65,6 Millionen nahezu verdoppelt. Zwar sind die meisten Binnenvertriebene im eigenen Land – derzeit etwa 40,3 Millionen – doch hat auch die Zahl derer, die das eigene Land verlassen, zugenommen. Die Türkei ist heute mit etwa drei Millionen Flüchtlingen das wichtigste Aufnahmeland. Gemessen an der eigenen Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft übernehmen der Libanon (mit 1,5 Millionen Flüchtlingen bei einer Bevölkerung von 4,4 Millionen) und Jordanien (mit 740.000 Flüchtlingen bei einer Bevölkerung von 9,4 Millionen) die größte Verantwortung.

Da Migration und Flucht mittlerweile nahezu alle Staaten der Welt betreffen, haben die Vereinten Nationen im September 2016 – beim ersten UN-Gipfel für Flüchtlinge und Migranten – die New Yorker Erklärung verabschiedet und zwei globale Prozesse zur Aushandlung neuer Rahmenvereinbarungen gestartet.³ Einerseits soll der Flüchtlingsschutz, schneller, effektiver und solidarischer werden, andererseits soll eine Einigung über menschenrechtliche (Mindest-)Standards für Migranten erreicht werden.

Europäische Herausforderungen – Zahlen, Daten, Fakten

Bereits vor 2015 waren die Auswirkungen von Krieg und Konflikt in der Europäischen Union zu spüren. Ab 2011 stiegen nicht nur die irregulären Grenzübertritte, sondern auch die Asylanträge. Die Hauptherkunftsländer waren Syrien, Afghanistan und der Irak. Die Anerkennungsquote lag hoch: 2016 wurden EU-weit über 700.000 Asylanträge positiv entschieden.

Auch wenn die Krisen im Nahen und Mittleren Osten nicht überwunden sind, der Migrationsdruck aus dieser Region hoch ist und die menschliche Mobilität unvorhersehbar bleibt, hat die Politik in den vergangenen Jahren Weichen gestellt, um den Herausforderungen zu begegnen. Aufgrund dieser Maßnahmen ging 2016 die Zahl der irregulären Grenzübertritte wieder stark zurück. Bei den Asylantragszahlen wird diese Entwicklung erst mit Verzögerung sichtbar.

Migrationsdruck
bleibt hoch

Irreguläre Grenzübertritte und Asylanträge in der EU

Jahr	2012	2014	2015	2016	2017
Irreguläre Grenzübertritte	72.500	282.900	1,8 Mio.	511.600	201.300
Asylanträge	335.290	626.960	1,3 Mio.	1,2 Mio.	685.000

Quellen: Eurostat und Frontex

2017 war die zentrale Mittelmeerroute – über Libyen nach Italien – der Hauptweg für irreguläre Wanderung in die EU. In den vergangenen Monaten hat sich so auch der Fokus der EU Migrationspolitik immer stärker auf Afrika konzentriert. Politische Instabilität, Armut und Perspektivlosigkeit treffen dort mit einem starken Bevölkerungswachstum zusammen, was erwarten lässt, dass die Migration weiter zunehmen wird. Die Wanderung über die Türkei ist hingegen seit April 2016 – nach dem Schließen der Westbalkan-Route und der EU-Türkei-Vereinbarung – signifikant zurückgegangen.

Ankünfte über das Mittelmeer

Jahr	2008	2009	2010	2011	2012
Personen	59.000	56.252	9.654	70.402	22.439
Jahr	2013	2014	2015	2016	2017
Personen	59.421	216.054	1.015.078	362.753	171.332

Quelle: UNHCR

Europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik – Strukturen, Instrumente, Formate

Mit der Etablierung des EU-Binnenmarktes gelangten auch der Grenzschutz und die Ausländer- und Asylpolitik sukzessive in die Zuständigkeit der EU. Die Geschichte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist damit auch die einer immer tieferen Zusammenarbeit. Seit 1993 wird das Gemeinsame Europäische Asylsystem, GEAS, in sechs Bausteinen verhandelt – derzeit wird über die dritte Generation diskutiert.⁴

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem, GEAS: eine Frage von Solidarität und Fairness

In den vergangenen Jahren wurde sehr viel Arbeit und Energie in die neue Europäische Migrationsagenda investiert und zahlreiche Fortschritte erzielt, die es zu beleuchten lohnt. Die Antwort der EU auf die Krise sind interne Reformen, ein besserer Schutz der gemeinsamen Außengrenze, eine verstärkte Zusammenarbeit mit Aufnahme- und Transitländern als auch eine Politik der Fluchtursachenbekämpfung.⁵

Die Eurodac- und Dublin-Durchführungsverordnungen, die die Abnahme von Fingerabdrücken zur vergleichbaren Registrierung, sowie die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Asylverfahren festlegten, gehörten zu den ersten Elementen des GEAS. Hinzu kamen die Richtlinien über 1. den vorübergehenden Schutz, 2. die Aufnahme, 3. die Verfahren und 4. die Qualifikation. Da das Asylrecht in der stetig wachsenden EU unterschiedlich ausgeprägt war, galt es erst einmal einen einheitlichen Rahmen, grundlegende Instrumente und Mindeststandards festzulegen. Das Recht auf Asyl

und der Schutz vor Zurückschiebung – im Geiste der Genfer Flüchtlingskonvention – bildeten dabei den normativen Kern.

Eine entscheidende Erschwernis in der Umsetzung des GEAS war und ist die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen den Großteil der Verantwortung für Asylbewerber, Asylverfahren und auch die anerkannten Flüchtlinge tragen. Diese mangelnde Ausgewogenheit, die im Konstrukt der Dublin-Verordnung angelegt ist, hat dazu geführt, dass die Registrierung an den Außengrenzen lange nicht oder nur sporadisch erfolgte. Kapazitäten (Aufnahme-Einrichtungen) und Kompetenzen (Asylbehörden) wurden vernachlässigt. Gerade aber die praktizierte Politik des Durchwinkens führte 2015 und 2016 zur Entwicklung, Dynamisierung und Vertiefung der Krise. Heute noch kennzeichnen fehlende Solidarität und Fairness das Gemeinsame Europäische Asylsystem: die unausgewogene Verteilung der Asylbewerber und die großen Unterschiede in der Anerkennungspraxis.

Die EU-Institutionen arbeiten intensiv an der Behebung dieser strukturellen Defizite: Der Vorschlag der Europäischen Kommission vom Mai 2016 sieht einen festen Verteilungsschlüssel für Asylbewerber bei gleichzeitiger Sanktionierung von Mitgliedstaaten bei Enthaltung vor. Doch erst bei einer 150-fachen Erfüllung des Schlüssels, sieht der Vorschlag einen „Korrektiv-Mechanismus“ auf freiwilliger Basis vor.⁶ Dieser funktioniert so: Wer keine Asylbewerber aufnimmt (obwohl der Schlüssel dies vorsieht), soll einen „Solidaritäts-Beitrag“ in Höhe von 250.000 Euro pro Person (die nicht aufgenommen wird) zahlen. Dieser Vorschlag ist umstritten; vor allem den mittelost-europäischen Ländern geht er viel zu weit, anderen EU-Ländern nicht weit genug. Das Europäische Parlament hat sich im Oktober 2017 für weitergehende Schritte eingesetzt: die Mitgliedstaaten, die zuerst erreicht werden, sollen für Identifikation und Registrierung sowie einen Sicherheits-Check zuständig sein, nicht aber für alle Asylverfahren. Vielmehr soll nach einer ersten Anhörung die Verteilung auf die Mitgliedstaaten gemäß Schlüssel erfolgen. Angesichts der nach wie vor weit auseinander liegenden Positionen, haben sich auch mehrere Ratspräsidentenschaften an der Kompromiss-Suche beteiligt, zuletzt die estnische Präsidentschaft. Deren Vorschlag sieht eine Mischung aus freiwilligen Aufnahmen und verbindlichen finanziellen Beiträgen vor.

Große Schritte zur Vereinheitlichung und Entwicklung des GEAS liegen daher noch in der Zukunft, doch das in den letzten Jahren von der EU Erreichte darf nicht klein geredet werden. Wo auf der Welt arbeiten die Staaten so eng zusammen, wenn es um Migration und Flucht geht? Wo gibt es mehr Kooperation, wenn es um Fragen geht, die eigentlich jeder Staat souverän entschieden möchte?

Der Europäische Grenz- und Küstenschutz

Eine der Maßnahmen, bei der die EU relativ rasch einen Konsens erzielte, war der Ausbau der EU-Grenzagentur Frontex zu einem Europäischen Grenz- und Küstenschutz. Im Dezember 2015 hatte die Europäische Kommission einen Vorschlag vorgelegt, bereits im Oktober 2016 erfolgte eine Einigung – für die EU und ihre Mitgliedstaaten ein ungewöhnlich schneller Vorgang.

Aktuell sind im Rahmen des Europäischen Grenz- und Küstenschutzes über 1.350 Sicherheitsbeamte im Einsatz, davon über die Hälfte in Griechenland. Zudem steht eine Reserve von 1.500 Grenzschützern für Notfallsituationen bereit. Finanziell, personell, aber auch beim Arbeitsauftrag wurden signifikante Verbesserungen erreicht. Eine der neuen Aufgaben ist die verstärkte Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten bei Rückführungen, unter anderem durch die Einführung von drei Rückführungs-

Anhaltender Dissens
über die Verteilung
von Asylbewerbern

Schnelle Schaffung
des Europäischen
Grenz- und Küsten-
schutzes

pools, die sich in die Bereiche Rückkehr-Beobachtung, Rückkehr-Begleitung und Rückkehr-Spezialisierung gliedern. 2017 half der Europäische Grenz- und Küstenschutz bereits bei über 12.000 Rückführungen. Zudem wurde eine engere Zusammenarbeit mit den Nicht-EU-Ländern des westlichen Balkan vereinbart. Außerdem erhielt der Grenzschutz weitere Kompetenzen, insbesondere zur Bekämpfung bzw. zur Verhinderung grenzüberschreitender Kriminalität. Er kann nun Daten von Personen verarbeiten, die im Verdacht stehen, an kriminellen Tätigkeiten wie Schleusung von Migranten, Terrorismus oder Menschenhandel beteiligt zu sein.

Personal- und Materialzusagen für den Europäischen Grenz- und Küstenschutz müssen noch erfüllt werden.

Gleichwohl gibt es noch Defizite: So lässt die Abstimmung mit den Mitgliedstaaten zu den Rückführungen noch zu wünschen übrig. Zudem sind bisher nach wie vor nicht alle Mitgliedstaaten ihren Zusagen nachgekommen. Bulgarien würde zudem mehr Unterstützung, d.h. eine deutlich höhere Zahl an Grenzschützern, benötigen. Noch gravierender sind die Lücken im Bereich der Ausstattung, weshalb die Europäische Kommission zu Jahresbeginn 2018 wiederholt die Mitgliedstaaten dringlich darum bat, hier ihren Zusagen nachzukommen.

Ein verstärkter EU-Außengrenzschutz bedarf deutlich höherer Finanzmittel.

Die Erwartungen an den Grenz- und Küstenschutz sollten nicht ins Unermessliche wachsen: 1.500 Europäische Grenzschützer können nicht die nationalen Grenzschützer ersetzen, sondern allenfalls eine punktuelle Ergänzung sein. Das Gros der Arbeit verbleibt bei den Mitgliedstaaten und den insgesamt über 100.000 Grenzschutzbeamten.⁷ Soll der Europäische Grenzschutz tatsächlich eine darüber hinaus gehende Rolle spielen, bedarf es einer personellen und finanziellen Aufstockung. Ein verstärkter EU-Außengrenzschutz mit besseren operationellen Fähigkeiten, welcher wirklich auch in Krisensituationen ein wirksames Instrument wäre, müsste mehr als 3.000 Mitarbeiter umfassen, würde auf sieben Jahre 20-25 Milliarden kosten und damit 1,8-2,3% des EU-Budgets umfassen.⁸

Ergänzende Instrumente zur Kontrolle von Grenzübertritten: Eurodac, ETIAS, Ein- und Ausreisensystem

Verschiedene Reformen zur Verbesserung der Kontrolle der Grenzen stehen kurz vor dem Abschluss, ein wichtiger Vorschlag wurde bereits angenommen. Dazu zählen:

- die Reform der sogenannten Eurodac-Verordnung, die die digitalen Fingerabdrücke und andere biometrische Daten von Asylsuchenden aufnimmt. Hier sollen die Strafverfolgungsbehörden einen besseren Zugang zur Datenbank erhalten. Noch gibt es allerdings unterschiedliche Auffassungen zwischen dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten über die Dauer der Speicherung der Daten. Eine Einigung soll zeitnah erfolgen – wenngleich es im Europäischen Parlament noch Bedenken gibt.
- Die Schaffung eines EU-weiten Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS), das Informationen über alle Nicht-EU-Bürger erfasst, die visumsfrei nach Europa reisen können - und damit hilft, irreguläre Migration zu verhindern. Auch hier steht eine Einigung noch aus.
- Die am 20. November 2017 angenommene Verordnung über ein Einreise-/Ausreisensystem ermöglicht es, die Bewegung von Nicht-EU-Bürgern zu registrieren und damit Kurzaufenthalte in der EU besser zu überwachen. Dieses System wird dabei helfen, die Effizienz von Grenzkontrollen zu verbessern und Dokumentenbetrug aufzudecken. Zugleich wird es leichter, Aufenthaltsüberzieher zu identifizieren. Allerdings wird das neue System voraussichtlich erst 2020 einsatzbereit sein.⁹

Seit Februar 2016 über
280.000 Migranten in
Seenot gerettet

Die Seenotrettung und der Kampf gegen Schmuggler und Schlepper

Die Bemühungen der EU – nicht zuletzt durch die GSVP-Missionen und auch den Europäischen Grenz- und Küstenschutz – haben dazu beigetragen, seit Februar 2016 über 280.000 Migranten in Seenot zu retten. Durch die engere Zusammenarbeit mit Niger (GSVP-Mission in Niger und Mali) und die engere Zusammenarbeit mit den Sahelländern gelang es zudem, 1.100 Migranten aus der Sahara zu retten. Zudem hat die im Juni 2015 lancierte Mission zur Bekämpfung von Menschenschmuggel mittlerweile 100 Schlepper festgenommen und in 500 Fällen Vermögenswerte beschlagnahmt.

Die Seenotrettung ist jedoch wie kein anderer Bereich mit Dilemmata behaftet. Denn Schlepper und Schmuggler nutzen die Rettungsmissionen, um Menschen auf unsicheren Wegen und seeuntüchtigen Booten aufs Meer zu treiben. Aus diesem Grunde hat die EU gemeinsam mit Italien in den vergangenen Monaten nach Alternativen gesucht. Positiv wirken dabei Aufklärungskampagnen in Ländern wie Niger, die Personen vor dem gefährlichen Gang nach Libyen abhalten, als auch die Arbeit von den Internationalen Organisationen, IOM und UNHCR, in Libyen. Eher negativ hat sich bislang jedoch die Ausbildung und Ausstattung der libyschen Küstenwache entwickelt, da diese – aufgrund von rücksichtslosem Handeln – die Gefahr für Menschenleben eher verstärkt hat.

Haupttransitland
Libyen: Instabilität
und das Geschäft
mit dem Menschen-
schmuggel

Die Migration über Libyen steht in einem engen Zusammenhang mit dem politischen Vakuum. Doch es sind nicht in erster Linie Libyer, sondern Migranten, die das Land in Richtung EU verlassen. Derzeit sollen sich etwa 600.000 in Libyen aufhalten. Etwa 5.000 Personen sollen aktuell in 29 Lagern auf menschenverachtende Weise und ohne Rechtsgrundlage festgehalten werden. Bemühungen für eine sichere Rückkehr von Migranten allgemein – aber auch von Personen aus den Lagern – unternimmt seit 2017 die Internationale Organisation für Migration, IOM. 2017 hat IOM die freiwillige Rückkehr und Reintegration von etwa 19.300 Personen unterstützt. Im laufenden Jahr sollen bis zu 30.000 Personen bei der Rückkehr und Reintegration unterstützt werden. Aber nicht jeder wird zurückkehren können. Der UNHCR hat bis Februar 2018 über 46.700 Flüchtlinge und Asylbewerber in Libyen registriert – darunter 22.000 Syrer. Zwei Ansätze verfolgt das UN-Flüchtlingswerk: 1. Schutz über humanitäre Visa (durch eine direkte Evakuierung aus Libyen - so gelangten bspw. im Dezember 2017 161 Personen direkt nach Italien), 2. Schutz durch Weiterwanderung (Resettlement). Die Aktivitäten von IOM und UNHCR werden durch die EU und ihre Mitgliedstaaten finanziert.

Oggleich schwierig, gibt es für die Zusammenarbeit mit der libyschen Küstenwache mittelfristig keine bessere Alternative. Doch erste Priorität für die EU muss die Stabilisierung des Landes sein.

Die Hotspots

Mit der Ankunft von täglich bis zu 15.000 Migranten in Griechenland und Italien, hat die EU 2015 schnell neue Kapazitäten aufbauen müssen. Eine ihrer ersten Handlungen war die Schaffung von Hotspots als Erstaufnahme- und Registrierungseinrichtungen. Hier kooperieren nationale Institutionen eng mit EU-Behörden Frontex, EASO (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen), Europol (Europäisches Polizeiamt) und Eurojust (EU-Agentur für Zusammenarbeit der Justiz). Allein schon die enge und konzentrierte Kooperation von verschiedenen nationalstaatlichen Behörden und EU-Akteuren an einem Ort war ein Novum und hat zu mehr Effizienz geführt.

Registrierungsquote
in Griechenland und
Italien durch Hotspots
bei nahezu 100%

An den Hotspots findet zunächst einmal eine Identifikation und Registrierung der Migranten statt. Inzwischen liegen die Registrierungsquoten in Griechenland und Italien bei nahezu 100 Prozent. In einem zweiten Schritt kann Asyl beantragt werden. Wird ein Antrag positiv entschieden, steht eine Verteilung im Aufnahmeland oder auch eine Vermittlung (Relocation) an ein anderes EU-Land an (jedoch nur, wenn die Asylbewerber aus Ländern mit hohen Anerkennungsquoten, wie Syrien oder Eritrea, kommen). Wird ein Antrag abgelehnt, soll – vor einer freiwilligen Rückkehr oder einer Abschiebung – rechtlicher Widerspruch möglich sein. Soweit die Theorie. In der Praxis werden die rechtlichen Standards jedoch häufig noch nicht erfüllt – was bspw. die Aufnahmebedingungen, den Rechtsbeistand oder auch die Dauer der Verfahren anbelangt.¹⁰

Situation an den Hotspots dringend verbesserungswürdig

Trotz des starken Engagements der EU und vieler ihrer Mitgliedstaaten¹¹ bedarf es dringend einer Verbesserung der Situation an den Hotspots. Dabei sind die Situationen in Griechenland und Italien zu differenzieren: zwar benötigen beide Länder weiterhin finanzielle und personelle Unterstützung - neben der Solidarität bei der Verteilung der Asylbewerber – doch im Falle Griechenlands geht es vor allem um die praktische und rechtskonforme Umsetzung der EU-Türkei-Vereinbarung sowie die Bewältigung der humanitären Misere an den Hotspots. Da Griechenland dies aus eigener Kraft kaum bewältigen kann, ist die EU weiterhin gefordert. Obwohl vieles nicht optimal verläuft, sollte dieses Modell weiter verbessert und verfeinert werden. Denn gerade aus dieser Zusammenarbeit könnte ein Entwicklungsschub für das Europäische Asylsystem hervorgehen.

Zusammenarbeit mit Drittstaaten

In den vergangenen Jahren wurden nicht nur wichtige Weiterentwicklung der Europäischen Migrations- und Asylpolitik angestoßen. In dieser Zeit ist auch eine EU-Migrations-Außenpolitik entstanden. Diese widmet sich 1. den unmittelbaren Nachbarländern (vor allem der Türkei), 2. den Nachbarregionen, Nahost und Maghreb (hier Ländern wie Jordanien oder Libyen), 3. wichtigen Transitländern (wie Niger) und schließlich 4. Herkunftsländern (wie Senegal und Ghana).

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben seit 2015 erhebliche Geldmittel bereitgestellt und politisches Gewicht eingesetzt, um Migration zu steuern. Hier drei Beispiele:

Die EU-Türkei-Vereinbarung

Beide Seiten haben von der EU-Türkei-Vereinbarung profitiert.

Kaum eine Vereinbarung wird so massiv kritisiert wie die EU-Türkei-Vereinbarung vom 18. März 2016. Nur von wenigen wurde sie als Chance für einen Neustart der EU-Türkei-Beziehungen gewertet. Tatsächlich haben beide Seiten in der Flüchtlingspolitik von der Zusammenarbeit profitiert – doch einiges müsste verbessert werden.

Im Jahr 2015 gelangten fast 900.000 Menschen über die östliche Mittelmeerroute, und damit über die Türkei, in die EU. Viele von ihnen kamen später nach Deutschland, darunter ein Großteil an Schutzsuchenden aus Syrien, Afghanistan und dem Irak. Bis zu 15.000 Menschen pro Tag überquerten im Oktober 2015 die Ägäis. Seit dem Inkrafttreten der EU-Türkei-Vereinbarung am 20. März ist die Zahl der irregulären Migration rapide zurückgegangen: Während im Oktober 2015 noch über 210.000 Personen in Griechenland ankamen, sank die Zahl im Oktober 2016 auf 31.000 und im Oktober 2017 auf etwa 14.000.¹² Mit Hilfe der EU-Türkei-Vereinbarung gelang es somit, das in der Ägäis blühende „Geschäft“ des Menschenschmuggels nahezu zum Erliegen zu bringen. Die Vereinbarung beruht – neben Absichten zur EU-Annäherung – maßgeblich auf fünf Komponenten: 1. der Festlegung eines

Stichtages, ab dem Migranten, ohne Schutzbedarf, in die Türkei zurückgeschoben werden, 2. einem 1:1-Mechanismus, wonach eine abgewiesene Person aus Syrien (ohne Schutzbedarf – was jedoch kaum vorkommt) den Anspruch für eine zweite Person zur regulären Aufnahme in der EU begründet, 3. eine effektive Küsten- und Grenzkontrolle durch die Türkei, 4. die Etablierung eines humanitären Aufnahmeprogramms der EU für syrische Flüchtlinge aus der Türkei und 5. die Unterstützung der Türkei bei der Bewältigung der sozialen Leistungen für syrische Flüchtlinge durch konkrete Hilfsprojekte (mit bis zu zwei mal 3 Milliarden Euro).

Nachbesserung der
EU-Türkei-Vereinbarung
nötig

Eine Nachbesserung der EU-Türkei-Vereinbarung erscheint jedoch nötig, um diese belastbar zu machen. Hierzu gehört, dass Kanäle für die Abstimmung und Ausgestaltung der Vereinbarung geschaffen werden (es wäre sinnvoll, „Ombudspersonen“ mit dieser Aufgabe zu betrauen), dass frühzeitig über die Verausgabung und Verwendung der zweiten Tranche verhandelt wird, dass die Aufnahmequote aus der Türkei definiert und eingehalten wird und die Türkei weiter an der Entwicklung des Asylrechts arbeitet.

EU-Jordan-Compact

2016 wurde mit der „Supporting Syria and the Region“ Konferenz ein Paradigmenwechsel in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit eingeläutet. Dabei wurden nicht nur neue und signifikant hohe Finanzquellen mobilisiert, sondern der entwicklungspolitische Fokus auf eine längerfristige Stärkung der Erstaufnahmeländer gelegt. Man wollte weg von kurzfristiger und punktueller humanitärer Hilfe hin zu einer nachhaltigen Entwicklung. Dieser neue Ansatz wurde mit dem EU-Jordan-Compact in eine rechtliche Form gebracht. Der Compact zielt darauf ab, Bleibeperspektiven und Beschäftigungsmöglichkeiten für Flüchtlinge aber auch Einheimische zu schaffen. Neben den zugesagten 747 Millionen Euro (für die Jahre 2016/2017) steht dabei ein Handelsabkommen mit der EU, welches das bestehende Assoziierungsabkommen ergänzt, im Mittelpunkt. Im Prinzip handelt es sich dabei um eine wirtschafts- und beschäftigungsfördernde Maßnahme: Der Export jordanischer Produkte in die EU wird erleichtert, dadurch sollen Umsätze jordanischer Unternehmen angekurbelt und in der Folge mehr lokale Beschäftigung generiert werden. Die jordanische Regierung flankiert den Compact mit weitreichenden Steuervergünstigungen für Unternehmen, die sich in den ausgewiesenen Industriezonen – teilweise in unmittelbarer Nachbarschaft zu Flüchtlingslagern – ansiedeln.

EU-Jordan-Compact
mit Stärken und
Schwächen

Obwohl der Compact zu begrüßen ist, zeigt er doch konzeptionelle Schwächen, die behoben werden müssten, damit er volle Wirkung entfalten kann. Zur Verbesserung der Lebensumstände in Jordanien sind eine Öffnung der Märkte und die Schaffung einer beschäftigungsfördernden Infrastruktur unabdingbar. So sollten auf EU-Seite die Beschränkungen auf die 18 Industriezonen und auf die 52 Produktgruppen gestrichen werden. Jordanien müsste im Gegenzug die Inländerfavorisierung aufheben und Flüchtlingen generell die Aufnahme von Arbeit erlauben.¹³

Migrationspartnerschaften

Jung und noch in der Entwicklung ist das Konzept der Migrationspartnerschaft. Im Juni 2016 von der Kommission vorgestellt, richtet es sich speziell an Herkunftsländer in Afrika. In Westafrika wurden Mali, Niger, Nigeria und der Senegal als Partnerschafts-Länder identifiziert. Ziel ist ein besseres Management von Migration. Die EU setzt dabei folgende Prioritäten: den Schutz von Menschenleben, die Bekämpfung von Schmugglernetzwerken und Schlepperwesen, die Verbesserung der Perspektiven in der Heimat, die Vereinfachung der Rückkehr von Personen ohne Bleiberecht und das Schaffen legaler Wege für Schutzbedürftige in die EU.

Diese neuen Partnerschaften sollen positive Entwicklungen in den Herkunfts- und Transitländern begünstigen, Migrationsdruck von Europa nehmen und Migranten Chancen eröffnen. Dies soll durch eine neue Kräftebündelung und Fokussierung der EU-Politik gelingen. So ging mit der Vorstellung des Konzeptes auch das Versprechen einher, Fragen der Migration zu einer zentralen Prämisse der EU zu machen und zur besseren Steuerung von Migration alle Instrumente der EU sowie der Mitgliedstaaten einzusetzen. Gelder für die Migrationspartnerschaften werden auch aus dem EU-Treuhandfonds für Afrika bereitgestellt. Für den Fonds werden aus dem EU-Haushalt und dem Europäischen Entwicklungsfonds mehr als 2,4 Mrd. Euro bereitgestellt, die mit Beiträgen der EU-Mitgliedstaaten und anderer Geber kombiniert werden.

Migrationspartnerschaften: ein Schritt in die richtige Richtung

Noch ist es zu früh, um die Wirkung der Partnerschaften beurteilen zu können. Interessant wird – neben der tatsächlichen Kooperation – zu beobachten sein, wie weit sich die Politik der EU-Mitgliedstaaten tatsächlich vereinheitlichen oder zumindest wirksam koordinieren lässt.

Wege legaler Migration

Immer wieder werden legale Wege in die EU gefordert, um die Migrationspolitik effektiv zu gestalten und den Arbeitskräfte-Bedarf innerhalb der Union zu decken. Tatsächlich gibt es bereits eine Reihe legaler Wege aus Drittstaaten in die EU. Zwar werden diese meistens von die einzelnen Mitgliedstaaten bestimmt (wie bspw. die Aufnahme von Ukrainern in Ungarn, die Einreise von Argentinern nach Spanien oder die Migration von Vietnamesen nach Deutschland), doch auch im Bereich der Arbeitsmigration hat die EU einen rechtlichen Rahmen geschaffen, der zur Zeit weiterentwickelt wird. Inzwischen gibt es fünf EU-Richtlinien: die Richtlinien zu Hochqualifizierten (Blaue Karte), zu Saisonarbeitnehmern, zu unternehmensinternen Transfers, zu Studierenden sowie Forschern und die Verfahrens-Richtlinie.¹⁴

Wege legaler Migration ausbauen

Sichtbar in der aktuellen Reformdiskussion ist vor allem die „Blue Card“ für die Anwerbung hochqualifizierter Drittstaatenangehöriger.¹⁵ Seit ihrer Einführung hat sie sich bislang nur bedingt als effektives Instrument erwiesen: Nur 31% der hochqualifizierten Zuwanderer in die OECD-Länder haben sich in den letzten Jahren für die EU entschieden. So verwundert es nicht, dass die Kommission im Juni 2016 einen Vorschlag vorgelegt hat, der die bisherige Richtlinie ersetzen soll. Ziel ist, die Attraktivität der Blue Card zu erhöhen. Zum einen soll die Mobilität in der EU vereinfacht werden, zum anderen erweitert die neue Regelung Rechte von Arbeitnehmern und ihren Familien. Außerdem wird das Zulassungsverfahren vereinfacht. Die Verhandlungen zwischen Rat und Parlament gestalten sich gleichwohl schwierig: unter anderem gibt es Uneinigkeit darüber, ob auch praktische Berufserfahrungen und -fähigkeiten als Qualifikation anerkannt werden können. Auf eine Einigung zu diesem Vorschlag wird für Mai/Juni 2018 gehofft.

Die Europäische Kommission hat über die Blue Card hinaus auch weitergehende Pläne geäußert: So sollen (auf freiwilliger Basis) Pilotprojekte für gesteuerte und beschränkte Arbeitsmigration aus solchen Ländern entwickelt werden, die sich gegenüber der EU als kooperativ erwiesen haben (etwa bei der Rückübernahme oder bei der Unterbindung illegaler Migration). Für einige Mitgliedstaaten – bspw. für Deutschland, in dem 116 Mangelberufe bestehen und wo immer mehr Ausbildungsstellen unbesetzt bleiben – könnte dieses Vorhaben interessant sein. Dazu muss es jedoch gelingen, dass die Migration gezielt und passgenau zum tatsächlichen Bedarf verläuft.

Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Insgesamt hat die EU erhebliche Fortschritte vor allem bei der kurzfristigen Krisenbewältigung erzielt. Noch gibt es aber zahlreiche Baustellen, was die langfristige Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Asylsystems angeht. Hier steht die Einigung zu zahlreichen Aspekten noch aus. Damit ist die EU noch nicht ausreichend für eine neue Migrationskrise in den Dimensionen von 2015 vorbereitet – die angesichts der weltweiten Zunahme von Migration und Flucht nicht auszuschließen ist. Dies scheint den Handelnden jedoch bewusst zu sein. So haben sich die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten ein sehr ehrgeiziges Ziel gesetzt: Noch 2018 (am besten bis zum Juni-Gipfel des Europäischen Rates) soll eine Einigung über eine umfassende Reform des Europäischen Asylsystems erzielt werden. Von den seit 2015 vorgestellten Initiativen der Europäischen Kommission müssen noch rund die Hälfte von Parlament und Rat verabschiedet werden: einige davon (vor allem die Vorschläge zur Reform des GEAS – darunter prominent die Dublin-Verordnung sowie die Verfahrens- und Qualifikationsverordnungen)¹⁶ sind von ganz entscheidender Bedeutung für die Tragfähigkeit des Europäischen Migrations- und Asylsystems in der Zukunft.

Auch wenn sich Beobachter durchaus positiv mit Hinblick auf die Aussichten auf eine umfassende Einigung äußern, gibt es gleichwohl auch Skepsis: Einige Dossiers sind grundsätzlich umstritten. Ob schon in den kommenden vier Monaten auf allen Fronten ein Durchbruch gelingt, bleibt abzuwarten. Eine abschließende Bilanz über die bald vergangene Legislaturperiode wird mithin erst Ende 2018 möglich sein. Aus den bisherigen Erfahrungen lassen sich jedoch bereits folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Die Krise hat die Vielschichtigkeit der Problematik deutlich gemacht: weder ein Fokus allein auf interne (Verteilung von Flüchtlingen) noch auf externe (Außengrenzschutz) Maßnahmen wird der Komplexität dieser Herausforderungen gerecht.
- Es zeigt sich ein Kernproblem europäischer Politik: die EU und ihre Mitgliedstaaten bewähren sich als Krisenmanager, es fällt jedoch schwer, einen Konsens zur langfristigen Reform der Asyl- und Migrationspolitik zu entwickeln.
- Geduld ist nötig: selbst einige Maßnahmen, die sehr schnell umgesetzt wurden, etwa die Schaffung des Europäischen Grenz- und Küstenschutzes, werden Zeit brauchen, um ihre volle Wirkung zu entfalten: entweder weil die Umsetzung für die Mitgliedstaaten schwierig ist, oder weil diese Maßnahmen vor allem langfristig Wirkung erzielen werden.
- Auch wenn die EU intern streitet, hat sie bei den Verhandlungen der Vereinten Nationen zu den neuen internationalen Regelwerken für Migration und Flucht bislang Geschlossenheit gezeigt. Gerade auch aufgrund des Rückzuges der USA wird die EU – und allen voran Deutschland – als Gestalter dieser neuen Politik benötigt.

Fortschritte bei kurzfristiger Krisenbewältigung, doch Baustellen bei langfristigen Reformen

Keine einfachen Lösungen für ein vielschichtiges Problem

Handlungsempfehlungen

- Im kommenden EU-Finanzrahmen sollten mehr Mittel für den Grenz- und Küstenschutz bereitgestellt werden (2 bis 3 Prozent).
- Das Gemeinsame Europäische Asylsystem muss stabiler, solidarischer, fairer und effizienter werden. Dazu können der Ausbau von EASO zu einer Asylagentur und die Weiterentwicklung des Hotspot-Ansatzes zu einer mobilen Asylmission dienen.
- Zumindest ein Minimalkompromiss zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem sollte noch in diesem Jahr erzielt werden. Dies wäre ein wichtiges Signal der Handlungsfähigkeit. Dabei sollten diejenigen Initiativen vorangetrieben werden, die weniger kontrovers sind. Dennoch wird man an einer verpflichtenden Verteilung von Asylbewerbern mittelfristig nicht vorbei kommen können.
- Hinzukommen sollten finanzielle Unterstützungen für Regionen innerhalb der EU, die sich besonders engagiert bei der Aufnahme von Flüchtlingen zeigen.
- Die Kooperationsmodelle mit den wichtigsten Erstaufnahmeländern außerhalb der EU sollten nachgebessert werden (bspw. EU-Türkei-Vereinbarung und EU-Jordan-Compact).
- Durch die Migrationspartnerschaften können Anreize für kooperative Herkunftsländer geschaffen werden. Der „Externe Investitionsplan“ der EU sollte dafür in den Herkunftsländern rasch zum Einsatz kommen. Von einer gezielten legalen Arbeitsmigration würde gleichzeitig die Wirtschaft in der EU profitieren.
- Die EU muss sich stärker an den globalen Aufnahmeprogrammen für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aus Erstaufnahmeländern (Resettlement) beteiligen. Bis 2019 haben 19 EU-Mitgliedstaaten 40.000 Resettlement-Stellen in Aussicht gestellt – das liegt weit unter dem eigentlichen Bedarf.
- Die Mitgliedstaaten sollten die eingegangenen finanziellen Verpflichtungen in diversen Unterstützungs-Fonds (bspw. EU-Treuhandfonds für Afrika) erfüllen.
- Die EU-Hauptstädte sollten mehr personelle Ressourcen für eine effektive und abgestimmte Migrationspolitik bereitstellen.

- 1| Vgl.: *United Nations General Assembly, Report of the Secretary General: "Making Migration Work for All"*, 12.12.2017
- 2| Vgl.: UNHCR: „*Forced Displacement Worldwide at its Highest in Decades*“, 19.06.2017 <http://www.unhcr.org/afr/news/stories/2017/6/5941561f4/forced-displacement-worldwide-its-highest-decades.html> [29.01.2018]
- 3| s. *General Assembly: "Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016 - New York Declaration for Refugees and Migrants"*, 3.10.2016 http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1 [29.01.2018]
- 4| Vgl.: Parusel, Bernd und Schneider, Jan: "Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonization of asylum outcomes", *Delmi Report 2017:9*, S. 30
- 5| Vgl. Pastore, Ferruccio: "Beyond the European Migration and Asylum Crisis – why, what now, what next?", *Aspen European Strategy Group, December 2016*
- 6| s. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF> [26.02.2018]
- 7| Vgl.: EC: „*Securing Europe’s External Borders: A European Border and Coast Guard*“, September 2017
- 8| Vgl. *Europäische Kommission: „Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt“*, COM (2018) COM final, 14. Februar 2018, Brüssel.
- 9| Vgl. *Rat der Europäischen Union: „Einreise-/Ausreisensystem“*, endgültige Annahme durch den Rat, 20. November 2017
- 10| s. ECRE: "The implementation of the hotspots in Italy and Greece", 12.2016, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf> [26.02.2018]
- 11| Vgl.: „*Hotspot State of Play*“, Dezember 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf [04.02.2018]
- 12| s. UNHCR: „*Sea Arrivals Monthly*“, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> [26.02.2018]
- 13| s. Schubert, Manuel und Haase, Imke: „*So funktioniert Fluchtursachenbekämpfung – der EU-Jordan-Compact im Praxistest*“, *Auslandsinformationen*, Januar 2018
- 14| Vgl.: Thym, Daniel: "Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen" in *ZAR*, 8/17, S. 302
- 15| *Am stärksten nutzt Deutschland die Blue Card. Im März 2017 hielten sich hier etwa 35.000 Personen mit der Karte auf.* S. BAMF: „*Wanderungsmonitor: Erwerbsmigration nach Deutschland – Bericht für das Jahr 2016*“, Nürnberg, Juni 2017, S. 27
- 16| *Um Verbindlichkeit zu erzeugen, hat die Kommission 2016 beschlossen, die gültigen Richtlinien des GEAS zu Verordnungen zu machen.* Vgl.: Krause, Christina und Wietzek, Olaf; „*Analysen und Argumente: Lehren aus dem Stresstest. Was die EU aus der Flüchtlingskrise gelernt hat – und noch lernen muss*“, September 2016

Die Autoren

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

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

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Ansprechpartner:

Dr. Christina Krause

Koordinatorin Flucht und Migration

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

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

E-Mail: christina.krause@kas.de

Olaf Wientzek

Koordinator für Europapolitik

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

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

E-Mail: olaf.wientzek@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2017, Sankt Augustin/Berlin

Gestaltung und Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Druck: copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-414-0

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)