

Viel Bewegung in der Krise, aber wenig Fortschritt?

Europäische Flüchtlingspolitik seit 2015

Die hohen Zuzugszahlen von Schutzsuchenden der Jahre 2015 und 2016 haben die EU und ihre Mitgliedstaaten vor große Herausforderungen gestellt. Sie reagierten mit zahlreichen politischen Maßnahmen und einer weiteren grundlegenden Reform der gemeinsamen Asylpolitik. In den zentralen Fragen der Verantwortungsteilung und der legalen Migrationskanäle wurden allerdings bis Anfang 2018 keine zufriedenstellenden Antworten gefunden. Die EU ist diesbezüglich tief gespalten.

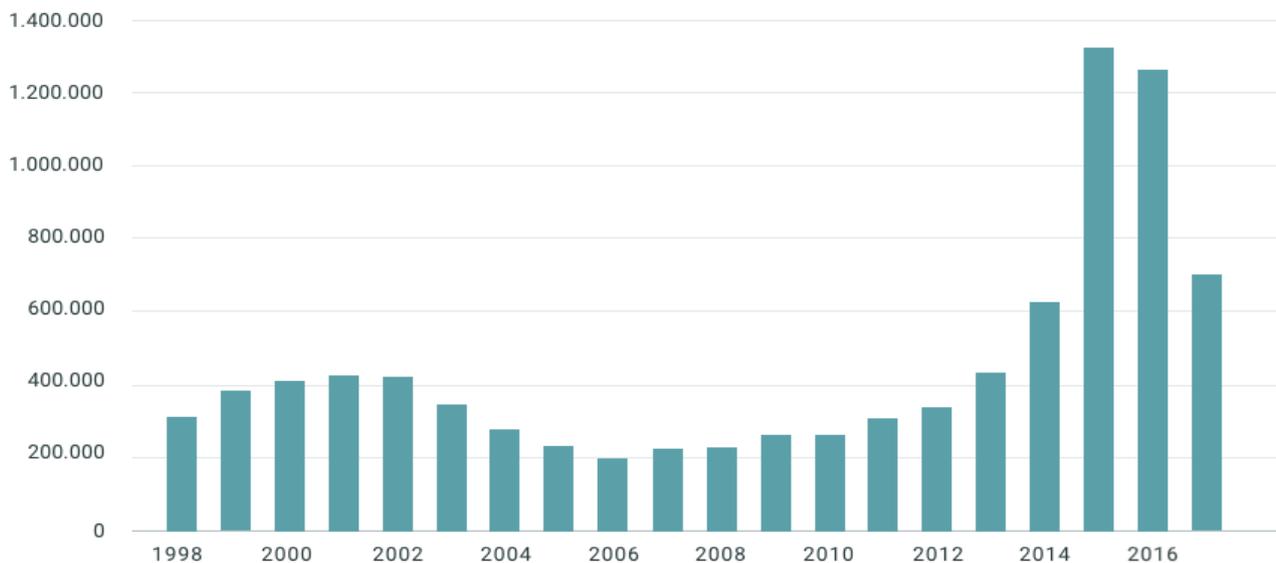
In den zurückliegenden zwei Jahrzehnten gab es in der Europäischen Union (EU) einen umfangreichen Harmonisierungsprozess bei den Asylverfahren, den Regeln für die Anerkennung von Schutzbedürftigen und zum Teil bei den Aufnahmebedingungen. Trotz dieser rechtlichen Vereinheitlichungen bestehen in der Praxis aber weiterhin große Unterschiede beim Umgang mit Asylbewerbern und Flüchtlingen in den europäischen Staaten. In einigen EU-Mitgliedsländern sind gravierende Verletzungen von Menschenrechten zu beobachten.¹ In den bisherigen beiden Harmonisierungsrunden des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) der 2000er und frühen 2010er Jahre konnten sich die EU-Staaten in zwei wesentlichen Fragen nicht auf adäquate Lösungen einigen. Dies betrifft zum einen die Verantwortungsteilung innerhalb der Europäischen Union und zum anderen die Schaffung ausreichender legaler und sicherer Wege für Schutzsuchende nach Europa. Die historisch hohen Zuzüge von Schutzsuchenden der Jahre 2015 und 2016 erreichten die EU und ihre Mitgliedstaaten weitgehend unvorbereitet und haben zu intensiven und anhaltenden Konflikten zwischen und innerhalb von EU-Staaten geführt. Zugleich hat sich das Ringen um eine Weiterentwicklung des GEAS intensiviert.² In diesem Beitrag werden die wesentlichen Entwicklungen, Diskussionen und Entscheidungen der Jahre 2015 bis 2017 dargestellt.

Auslöser der Krise der europäischen Flüchtlingspolitik

In den Jahren 2015 und 2016 sind so viele Asylbewerber nach Europa gekommen wie nie zuvor. 2015 wurden nach Angaben der europäischen Statistikbehörde Eurostat in den 28 EU-Staaten zusammen 1,32 Millionen Asylanträge (darunter 1,26 Millionen Erstanträge) registriert, 2016 waren es 1,26 Millionen (1,21 Millionen Erstanträge) (siehe Abbildung und Tabelle). Die hohen Asylantragszahlen haben mehrere Ursachen.³ Weltweit ist ein Anstieg der Flüchtlingszahlen zu beobachten, der sich seit 2013 intensiviert hat.⁴ Von besonderer Bedeutung für den europäischen Kontext sind hierbei Fluchtbewegungen, die von Staaten in der europäischen Peripherie ausgehen (v.a. Syrien, Irak, Afghanistan) und die sich auf bereits bestehende Migranten-Netzwerke stützen. Hinzu kommt eine unzureichende humanitäre Unterstützung und fehlende dauerhafte Perspektiven in den Erstaufnahmestaaten der Krisenregion.⁵ Im Jahr 2017 sind die Asylantragszahlen in der EU deutlich gesunken. Vorläufigen Zahlen zufolge wurden rund 700.000 Asylanträge (ca. 650.000 Erstanträge) registriert. Der Rückgang ist zum Teil auf die von der EU und den Mitgliedstaaten ergriffenen politischen Maßnahmen zurückzuführen (siehe Abschnitt: Die ›Schließung‹ der Balkan-Route und die EU-Türkei-Vereinbarung).

Die Auswirkungen der Fluchtzuwanderung auf die einzelnen EU-Mitgliedstaaten waren sehr verschieden. Einige Staaten (z.B. Kroatien, Slowenien, Ungarn) fungierten vor allem als Transitstaaten: Sie leiteten die Flüchtlinge weiter bzw. ließen diese passieren, ohne ein Asylgesuch zu registrieren, was zu Konflikten zwischen den EU-Staaten führte.⁷ Der überwiegende Teil aller Asylbewerber suchte in nur wenigen Staaten Zuflucht, vor allem in Deutschland, Italien, Schweden, Frankreich und Österreich (siehe Tabelle 1). Die Verteilung der Asylbewerber auf die Mitgliedstaaten

■ Entwicklung der Asylantragszahlen (Erst- und Folgeanträge) in EU28-Staaten 1998-2017



Die Asylantragszahlen bilden die tatsächlich erfolgten Zuzüge zeitlich verzerrt ab. Ein erheblicher Teil der Asylanträge, die 2016 registriert wurden, wurde von Personen gestellt, die bereits 2015 eingereist waren. Insgesamt sind die EU-Asylantragszahlen etwas überschätzt, da sie nicht bezüglich Mehrfachanträgen in verschiedenen Staaten bereinigt werden.

Quelle: Eurostat 2018, Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht. Jährliche aggregierte Daten (gerundet), eigene Darstellung; Wert für 2017: Hochrechnung des Autors.

Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de

Bundeszentrale für politische Bildung, 2018, www.bpb.de



gestaltete sich somit äußerst ungleich, sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße.⁸

Lange Verfahren, hohe Schutzquoten

Die hohe Zahl der Asylanträge führte zunächst zu einem erheblichen Rückstau an Asylverfahren (September 2016: 1,24 Millionen anhängige Verfahren)⁹ und einer längeren Dauer der Verfahren. Zugleich wurden – auch im historischen Vergleich – relativ hohe Anerkennungsquoten registriert. Im Jahr 2016 wurden im EU-Durchschnitt 61 Prozent aller Asylanträge in erster Instanz positiv entschieden, wobei es große Unterschiede zwischen den EU-Staaten gab (2015: 53 Prozent, 2014: 47 Prozent; 2013: 35 Prozent).¹⁰ Die häufige Gewährung eines Schutzstatus bedeutet, dass eine erhebliche Zahl von Flüchtlingen längerfristig oder dauerhaft in der EU bleiben wird.

Langfristiger Harmonisierungsprozess

Die EU-Mitgliedstaaten ringen seit vielen Jahren um den ›richtigen‹ Kurs in der Asylpolitik. Im Zuge der steigenden Antragszahlen und der hohen Zahl an Todesfällen auf den nach Europa führenden Routen hat sich die politische Auseinandersetzung in den vergangenen Jahren noch einmal intensiviert – und zwar bereits im Vorfeld der Fluchtbewegungen von 2015.¹¹

Während der Verhandlungen zur zweiten Phase des GEAS, die 2013 abgeschlossen wurden, einigten sich die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament auf eine weitere Vereinheitlichung der Regelungen für Asylentscheidungen, den Ablauf von Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen. In den zentralen Fragen der Schaffung legaler und sicherer Zugangswege und einer gerechteren Verantwortungsteilung innerhalb der EU gab es jedoch keinen Fortschritt. Die Mitgliedstaaten entschieden sich dazu, am von Experten und NGOs vielfach kritisierten Dublin-System festzuhalten, demzufolge in den meisten Fällen die Staaten mit EU-Außengrenzen für die Asylverfahren formal zuständig sind.¹²

EU-Migrationsagenda

Bewegung in die europäische Flüchtlingspolitik kam erst nach mehreren größeren Flüchtlingsstragödien im Mittelmeer.¹³ Als im April 2015 innerhalb weniger Tage mehr als 1.000 Flüchtlinge bei zwei Schiffsunglücken starben, geriet die europäische Politik unter Handlungsdruck. Im Mai 2015 legte die EU-Kommission eine ›Europäische Agenda für Migration‹¹⁴ vor, die die strategischen Leitlinien der Migrationspolitik für die kommenden Jahre enthält. Erstmals berief sie sich auf die in Artikel 78 (3) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (VAEU)¹⁵

Asylerstanträge in den 28 EU-Mitgliedstaaten (EU-28) 2015 und 2016

	2015	2016	2015 + 2016 (gesamt)	2015 + 2016 (Anteil in %)
EU-28	1.257.030	1.206.120	2.463.150	100%
Deutschland	441.800	722.265	1.164.065	47,26%
Italien	83.245	121.185	204.430	8,30%
Ungarn	174.435	28.215	202.650	8,23%
Schweden	156.110	22.330	178.440	7,24%
Frankreich	70.570	76.790	147.360	5,98%
Österreich	85.505	39.875	125.380	5,09%
Vereinigtes Königreich	39.720	39.240	78.960	3,21%
Niederlande	43.035	19.285	62.320	2,53%
Griechenland	11.370	49.875	61.245	2,49%
Belgien	38.990	14.250	53.240	2,16%
Bulgarien	20.165	18.990	39.155	1,59%
Finnland	32.150	5.275	37.425	1,52%
Spanien	14.600	15.570	30.170	1,22%
Dänemark	20.825	6.055	26.880	1,09%
Polen	10.255	9.780	20.035	0,81%
Irland	3.270	2.315	5.585	0,23%
Zypern	2.105	2.840	4.945	0,20%
Luxemburg	2.360	2.065	4.425	0,18%
Malta	1.695	1.735	3.430	0,14%
Rumänien	1.225	1.855	3.080	0,13%
Tschechische Republik	1.235	1.200	2.435	0,10%
Kroatien	140	2.150	2.290	0,09%
Portugal	870	710	1.580	0,06%
Slowenien	260	1.265	1.525	0,06%
Litauen	275	415	690	0,03%
Lettland	330	345	675	0,03%
Estland	225	150	375	0,02%
Slowakei	270	100	370	0,02%

Quelle: Eurostat.

verankerte Notfallklausel, auf deren Grundlage entlassende Maßnahmen erlassen werden können, wenn »ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in eine Notlage« geraten. Konkret schlug die Kommission ein quotenbasiertes Umverteilungsmodell (Relocation) vor, bei dem jeder Mitgliedstaat basierend auf einem Verteilungsschlüssel, einen Anteil aller Asylbewerber in der EU übernehmen sollte.¹⁶ Dieses Relocation-Programm war zunächst als zeitlich und quantitativ begrenztes Modell konzipiert. Darüber hinaus plädierte die Kommission für die Einrichtung eines dauerhaften verpflichtenden Umverteilungssystems. Zudem empfahl sie die Neuansiedlung (Resettlement) von rund 20.000 Flüchtlingen aus Drittstaaten bis September 2017. Weitere Ziele der Migrationsagenda sind das Vorgehen gegen Schleuser, die Bekämpfung von Fluchtursachen und der Ausbau legaler Migrationswege für Arbeitsmigranten.

Streit um Relocation

Die Vorschläge der EU-Kommission führten zu heftigem Streit zwischen den Mitgliedstaaten. Insbesondere die osteuropäischen Staaten, Spanien und das Vereinigte Königreich machten deutlich, dass sie nicht bereit waren, deutlich mehr Flüchtlinge aufzunehmen als bisher. Sie verwiesen u.a. auf eigene sozioökonomische Probleme und die mangelnde Aufnahmebereitschaft ihrer Bevölkerungen. Für eine innereuropäische Umverteilung sprachen sich hingegen an wichtigen Migrationsrouten liegende Staaten wie Griechenland, Italien und Malta aus. Auch die Regierungen von Staaten mit hohen Asylantragszahlen wie Deutschland, Österreich, Belgien oder Schweden plädierten für eine stärkere Verantwortungsteilung innerhalb der EU. Trotz des Streits einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Gipfel am 25./26. Juni 2015 darauf, 40.000 Asylbewerber aus Griechenland und Italien umzusiedeln sowie weitere 20.000 Flüchtlinge über Resettlement aus Drittstaaten aufzunehmen. In Abweichung zum Vorschlag der Kommission sollte dies aber freiwillig und nicht auf Basis eines verpflichtenden

Verteilungsschlüssels erfolgen. Als die Zahl der neuankommenden Schutzsuchenden in den Sommermonaten 2015 weiter stieg, schlug die Kommission die Umsiedlung weiterer 120.000 Asylbewerber aus Italien, Griechenland und Ungarn vor. Am 22. September 2015 stimmte der Innenministerrat diesem Vorschlag zu.¹⁷ Der Beschluss sah die verpflichtende Aufnahme umzusiedelnder Asylbewerber auf Basis eines Verteilungsschlüssels vor, der die Bevölkerungsgröße, die Wirtschaftskraft, die Zahl bereits aufgenommener Asylbewerber und die Arbeitslosenquote berücksichtigte. Er wurde jedoch nicht einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit getroffen und damit gegen den Widerstand von Ungarn, Tschechien, Slowakei und Rumänien durchgesetzt, die dagegen votiert hatten.

Die Umsiedlung im Rahmen des Relocation-Programms vollzog sich in der Folge äußerst schleppend und war am Ende mäßig erfolgreich: Insgesamt wurden bis zum 12. Ja-

nuar 2018 nur 33.178 der geplanten 160.000 Asylbewerber aus Griechenland und Italien in andere EU-Staaten umgesiedelt.¹⁸ Ursprünglich sollte das Programm bis Ende September 2017 abgeschlossen sein. Die EU-Kommission plädierte jedoch dafür, dass Asylbewerber, die bis September 2017 in Italien und Griechenland registriert wurden, auch darüber hinaus umverteilt werden können.

Dass die Ziele des Relocation-Programms nicht erreicht wurden, lag v.a. an der mangelnden Bereitschaft vieler EU-Staaten, Asylbewerber im Rahmen dieses Programms aufzunehmen und damit ihrer (Selbst-)Verpflichtung nachzukommen. Ungarn und die Slowakische Republik reichten sogar eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen die Verpflichtung zur Aufnahme von Asylbewerbern im Rahmen des Umsiedlungsprogramms ein. In seinem Urteil vom 6. September 2017 bestätigte dieser jedoch die Vereinbarkeit des Relocation-Beschlusses mit EU-Recht.¹⁹ Die EU-Kommission leitete daraufhin eine weitere Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Ungarn, Polen und die Tschechische Republik ein und zitierte diese Staaten Anfang Dezember 2017 auch vor den Europäischen Gerichtshof, da diese sich trotz des Urteils weiterhin weigerten, Asylbewerber aufzunehmen.²⁰

Die ›Schließung‹ der ›Balkanroute‹ und die EU-Türkei-Vereinbarung

Die hohen Zahlen neuankommender Schutzsuchender an den griechischen Küsten und in den westeuropäischen Zielstaaten, die einhergingen mit Bildern von toten Geflüchteten, einem Kontrollverlust beim Grenzschutz und Ängsten vor Terroranschlägen durch als Flüchtlinge getarnte IS-Kämpfer bzw. sich im Aufnahmeland radikalisierende Flüchtlinge, setzten die politischen Entscheidungsträger in der EU unter Druck. Auf die hohen Zuzüge ab Sommer 2015 reagierten mehrere Staaten zunächst mit der Einführung von nationalen Grenzkontrollen. Zudem verschärften viele EU-Mitgliedsländer ihre jeweiligen asylrechtlichen Regelungen, darunter v.a. Staaten mit hohen Zuzügen wie Deutschland, Schweden, Österreich und Ungarn.²¹ Einigkeit bestand zwischen den EU-Mitgliedstaaten darüber, dass die EU-Außengrenzen stärker kontrolliert werden und die Zahlen der neuankommenden Schutzsuchenden deutlich und dauerhaft reduziert werden müssten. Vor diesem Hintergrund bemühten sich Vertreter einiger europäischer Regierungen und insbesondere Deutschlands um eine Kooperation mit der Türkei, dem wichtigsten Transitland für Flüchtlinge aus Syrien, Afghanistan und dem Irak. Am 15. Oktober 2015 einigten sich die Türkei und die EU auf einen gemeinsamen Aktionsplan, der offiziell am 29. November 2015 auf einem EU-Türkei-Gipfel angenommen wurde.²² Darin sicherte die Türkei strengere Kontrollen ihrer See- und Landgrenzen mit der EU und die Umsetzung von bereits zuvor vereinbarten Rückübernahmeabkommen mit Griechenland und Bulgarien zu. Zudem kündigte sie an, ihre Visapolitik gegenüber Herkunftsländern von Flüchtlingen und Migrant*innen zu verschärfen und den Kampf gegen Menschenenschmuggler zu intensivieren, u.a. durch eine stärkere Zusammenarbeit mit der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX. Der Plan beinhaltete darüber hi-

naus Regelungen zur verbesserten Erfassung besonders schutzbedürftiger Personen sowie des besseren Zugangs für Flüchtlinge zu medizinischer Versorgung, Schulbesuch und Arbeitsmarkt. Im Gegenzug versprach die EU, dass sie die Türkei in diesem Vorhaben mit bis zu drei Milliarden Euro unterstützen werde. Die Kooperation in der Flüchtlingspolitik wurde zudem mit der Wiederaufnahme der Beitrittsverhandlungen und der Aussicht auf eine Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsbürger verknüpft.

Die beschlossenen Maßnahmen erschienen den europäischen Regierungen jedoch schon bald als unzureichend. Die Zahl neuankommender Schutzsuchender in Griechenland ging zwar u.a. saisonbedingt Ende 2015 zurück, verblieb jedoch zunächst auf hohem Niveau. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten befürchteten, dass die Ankünfte mit der Verbesserung der Witterungsbedingungen im Frühjahr wieder deutlich ansteigen würden. Der politische Druck stieg weiter – auch aufgrund von Wahlerfolgen rechtsextremer Parteien in mehreren Ländern. Es bestand jedoch Uneinigkeit über die zu ergreifenden Maßnahmen.

Eine Gruppe von Staaten, angeführt von Österreich, sprach sich für eine ›Schließung‹ der sogenannten Balkanroute aus. Sie machten die griechischen Behörden für einen unzureichenden Schutz der EU-Außengrenzen verantwortlich und wollten das Land isolieren, indem Mazedonien seine Grenze schließen sollte. Flüchtlinge würden so gezwungen, in Griechenland zu bleiben, wodurch eine Überfahrt über die Ägäis unattraktiv erschiene. Die ›Schließung‹ der ›Balkanroute‹ erfolgte über einen Zeitraum von mehreren Wochen: Ab Mitte November 2015 begannen Mazedonien, Serbien und Kroatien damit, nur noch Syrer, Afghanen und Iraker ihre Grenzen passieren zu lassen. Später wurden Tageskontingente eingeführt, die die Migrationsbewegungen verlangsamen und die Zahl der nach Mitteleuropa weiterreisenden Schutzsuchenden reduzieren sollten.²³ Die EU-Kommission, die Bundesregierung und andere Staaten, wie z.B. die Niederlande, standen dem kritisch gegenüber, da Griechenland so mit Europas ›Flüchtlingskrise‹ allein gelassen und eine humanitär schwierige Lage in dem bereits wirtschaftlich stark angeschlagenen EU-Staat geschaffen würde. Sie plädierten für weitere Verhandlungen mit der Türkei. Diese mündeten in die Türkei-EU-Erklärung vom 18. März 2016. Der Vereinbarung zufolge sollte die Türkei alle ab dem 20. März 2016 über ihr Territorium irregulär in die EU eingereisten (Flucht-)Migrant*innen zurückzunehmen. Im Gegenzug würde die EU für jeden zurückgenommenen Syrer einen in der Türkei bereits als Flüchtling anerkannten Syrer aufnehmen. Diese Regelung wurde jedoch auf 72.000 Plätze begrenzt. Darüber hinaus sicherte die EU zu, dass ihre Mitgliedstaaten eine größere Zahl schutzbedürftiger Personen aus der Türkei aufnehmen würden, sobald die irregulären Grenzüberschreitungen zwischen der Türkei und der EU erheblich und nachhaltig zurückgehen. Zudem wurden der Türkei zusätzliche drei Milliarden Euro für die Unterstützung der dort lebenden Flüchtlinge zugesagt. Das Flüchtlingsabkommen mit der Türkei wurde von zahlreichen Flüchtlingsorganisationen scharf kritisiert, da es die Rechte von Flüchtlingen verletze.

Die Zahl neuankommender Schutzsuchender auf den griechischen Inseln ging nach Abschluss der Vereinbarung deutlich zurück. Dennoch ist umstritten, welchen Anteil das EU-Türkei-Abkommen daran hat. Skeptiker weisen darauf hin, dass die Zahl der monatlichen Neuankünfte, die im Oktober 2015 mit 211.663 Asylsuchenden ihren Höhepunkt erreichte, bereits vor der Einigung mit der Türkei rückläufig war.²⁵ Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, dass eine Kombination verschiedener Faktoren zu dem Rückgang der Zuzüge geführt hat. Zum einen wurde seit Herbst 2015 das Passieren der Balkanroute kontinuierlich erschwert. Zum anderen ist eine Erschöpfung des Potenzials der wanderungswilligen und wanderungsfähigen Flüchtlinge aus Syrien und anderen Staaten denkbar. Die meisten Flüchtlinge, die aus der Türkei in die EU wandern wollten und die dafür notwendigen (finanziellen) Ressourcen besaßen, hätten dies demnach bis Anfang 2016 bereits getan. Zugleich kann der Rückgang der Zuzüge von Schutzsuchenden in die EU auch darauf zurückgeführt werden, dass die Türkei ihre Visapolitik verschärft und eine Mauer an der Grenze zu Syrien errichtet hat, wodurch es für Schutzsuchende schwieriger geworden ist, überhaupt in die Türkei zu gelangen.

Erneute GEAS-Reform

Ende 2015 und Anfang 2016 eröffnete die EU-Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen mehrere EU-Staaten bezüglich der Nicht-Einhaltung bestehender europarechtlicher Vorgaben im Asylrecht.²⁶ Im April und Mai 2016 legte sie dann Pläne für eine erneute und weitreichende Reform des GEAS vor.²⁷ So sollen die Richtlinien zu gemeinsamen Verfahren bei der Anerkennung von Asyl (Asylverfahrensrichtlinie) und zur Bestimmung von Kriterien, die Asylbewerber erfüllen müssen, um einen Schutzstatus zu erhalten (Qualifikationsrichtlinie), in Verordnungen umgewandelt werden. Anders als Richtlinien gelten Verordnungen unmittelbar in allen EU-Mitgliedstaaten und müssen nicht erst in nationales Recht übertragen werden. Sie sind verbindlich und lassen den Staaten kaum rechtlichen Umsetzungsspielraum. Die Pläne der EU-Kommission sehen zudem eine Reform der umstrittenen Dublin-Verordnung vor, wonach in der Regel dasjenige EU-Land für das Asylverfahren zuständig ist, in das ein Asylsuchender als erstes eingereist ist. Ein Kommissionsvorschlag, der die Einführung eines verbindlichen Verteilungsschlüssels anstelle des bisherigen Dublin-Prinzips vorsah, konnte sich nicht durchsetzen und wurde zurückgezogen. Die Kommission schlug stattdessen ein Modell vor, bei dem ein Staat erst dann entlastet wird, wenn er 150 Prozent einer errechneten Aufnahmequote für Asylbewerber überschritten hat. Flüchtlingsorganisationen kritisierten diesen Vorschlag und auch das Europäische Parlament verlangte substantielle Änderungen. Im November 2017 votierten die Europaparlamentarier mehrheitlich für eine grundlegende Reform des Dublin-Systems.²⁸ Das Parlament sprach sich für ein permanentes Verteilungssystem auf Basis eines Verteilschlüssels aus, bei dem auch familiäre Verbindungen und Zielstaatspräferenzen von Asylbewerbern berücksichtigt werden sollen. Bis Anfang 2018 konnten sich die

Mitgliedstaaten jedoch nicht auf ein Modell einigen, zu unterschiedlich sind ihre migrationspolitischen Vorstellungen.

Stärkung europäischer Institutionen

Der Umbau des GEAS mündete auch in die Stärkung zweier Europäischer Institutionen.²⁹ Im Oktober 2016 wurde die Grenzschutzagentur FRONTEX zur ›Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache‹ aufgewertet. Sie erhielt neue Aufgaben und Befugnisse. So soll sie eine technische und operative Strategie entwickeln, um eine integrierte Grenzverwaltung einzuführen, die Kontrollen an den Außengrenzen beaufsichtigen und die Mitgliedstaaten bei der Grenzsicherung unterstützen, wenn dafür ein dringender Bedarf entsteht. Dazu wird auch ein Pool von 1.500 Grenzschutzbeamten und anderen Fachkräften für den Soforteinsatz aufgebaut. Der Rat der EU soll in Not-situationen einen Einsatz von Frontex-Teams beschließen können – auch ohne das Einverständnis des EU-Mitgliedstaats, auf dessen Territorium der Einsatz stattfinden wird. Die Agentur soll zudem stärker als bisher bei der Koordinierung von Rückführungen nicht (mehr) aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger in ihre Herkunftsländer tätig werden.

Auch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) soll zu einer EU-Agentur ausgebaut werden. Einen entsprechenden Verordnungsvorschlag legte die Kommission im Mai 2016 vor. Diese neue Europäische Asylagentur soll u.a. bewerten, wie die Mitgliedstaaten die europarechtlichen Vorgaben im Asylrecht umsetzen. Zudem soll sie Staaten, die durch eine hohe Asylzuwanderung unter Druck geraten, operativ und technisch unterstützen. Dazu sind u.a. ›Asyl-Unterstützungsteams‹ vorgesehen, die auch ohne Anfrage des betreffenden Mitgliedstaats tätig werden können. Die Asylagentur soll Mitgliedstaaten operativ bei der Identifikation und Registrierung von Asylsuchenden helfen sowie bei der Antragsprüfung unterstützen. Möglich ist auch die Mithilfe bei der Errichtung von Aufnahmeeinrichtungen. Bisher ist EASO vor allem im Bereich der Weiterbildung und der Informationsbereitstellung aktiv.

Ausbau der externen Migrationspolitik

Im Juni 2016 kündigte die EU-Kommission zudem die Erweiterung der Reichweite der externen Migrationspolitik an.³⁰ Zentrales Ziel ist es, irreguläre Migrationsbewegungen deutlich zu reduzieren sowie Staaten zur Rücknahme ihrer Bürger zu bewegen. Dazu wurden mit einzelnen Staaten maßgeschneiderte ›Migrationspakete‹ (compacts) geschlossen.³¹ Es handelt sich dabei um Staaten wie Niger, Nigeria, Senegal, Mali und Äthiopien, die entweder wichtige Herkunfts- und/oder Transitstaaten von (Flucht-) Migrantinnen sind. Diese ›Migrationspartnerschaften‹ verknüpfen die Kooperation in der Migrationspolitik mit der Kooperation in anderen Politikfeldern, insbesondere der Handels-, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik. Staaten, die etwa mehr eigene Bürger zurücknehmen, sollen mehr Unterstützung erhalten (›More for More“-Prinzip).³² Zugleich bieten die EU und ihre Mitgliedstaaten Unterstüt-

zung beim Grenzschutz, etwa durch Ausbildung von Personal oder Bereitstellung technischer Ausrüstung an.³³ Bereits auf dem Gipfeltreffen am 12. November 2015 in Valletta hatten die EU-Staaten (sowie Norwegen und die Schweiz) den EU-Treuhandfonds für Afrika ins Leben gerufen und umfangreiche Mittel für die Bekämpfung von Fluchtursachen bzw. die Kooperation in der Migrationspolitik bereitgestellt.³⁴

Nachdem die Zuzüge über die östliche Mittelmeerroute im Frühjahr 2016 deutlich zurückgegangen waren, geriet die Migration über die zentrale Mittelmeerroute (wieder) stärker in den Fokus der Aufmerksamkeit. Nach dem Vorbild des EU-Türkei-Abkommens strebten europäische Regierungsvertreter ähnliche Vereinbarungen mit nordafrikanischen Staaten an, vor allem mit Libyen, dem derzeit wichtigsten Transitland für Migranten und Flüchtlinge, die über das Mittelmeer nach Europa gelangen wollen. Trotz des anhaltenden Konflikts in Libyen begannen die EU und Italien (bilateral) eine Kooperation mit unterschiedlichen Akteuren in Libyen. Anfang Februar 2017 fassten erst Italien und dann die EU Beschlüsse, die explizit darauf zielen, die Zuwanderung über Libyen deutlich zu reduzieren. Vereinbart wurde u.a. die weitere Ausrüstung und Ausbildung der libyschen Marine und Küstenwache. Diese soll ablegende Boote möglichst noch in nationalen Gewässern vor der libyschen Küste aufgreifen und nach Libyen zurückführen. Darüber hinaus wurden finanzielle Mittel für die Verbesserung der Gesundheitsversorgung und der Aufnahmebedingungen in den Auffangzentren in Libyen zugesagt. Auch wollen Italien und die EU dabei helfen, die libyschen Grenzen im Süden, also zum Tschad, Sudan, Ägypten und Algerien stärker zu kontrollieren und zu sichern. Die Zahl der Mittelmeerüberquerungen über die zentrale Route ging in Sommer 2017 deutlich zurück. Dies ist u.a. auf die Kooperation der italienischen Regierung mit libyschen Milizen sowie die Erschwerung der häufig von Hilfsorganisationen geleisteten Seenotrettung zurückzuführen.

Ausbau legaler Zuwanderungswege

Menschenrechts- und Flüchtlingshilfsorganisationen rufen regelmäßig dazu auf, für Schutzsuchende mehr legale Einreisewege in die EU zu schaffen, damit Geflüchtete nicht gezwungen werden, auf gefährlichen und illegalen Wegen nach Europa zu gelangen. Zwar erfüllten die EU-Mitgliedstaaten ihre Zusagen für das in der EU-Migrationsagenda vorgesehene Resettlement-Programm und nahmen in den Jahren 2015-2017 mehr Personen auf als in der Vergangenheit. Dennoch erscheinen die rund 22.000 aufgenommenen Flüchtlinge angesichts eines weltweiten Neuansiedlungsbedarf von mehr als einer Million allenfalls als Tropfen auf den heißen Stein. Im September 2017 unterbreitete die EU-Kommission Vorschläge für den weiteren Ausbau legaler Migrationswege.³⁵ So schlug sie u.a. vor, dass die Mitgliedstaaten bis Oktober 2019 mindestens 50.000 Flüchtlinge über Resettlement aufnehmen sollten und stellte hierfür 500 Millionen Euro zur Verfügung. Zugleich forderte sie die Mitgliedstaaten zur Einrichtung des im Juli 2016 vorgeschlagenen regulären EU-Resettlement-Programms auf. Zudem sprach sich die Kommission für die

Erprobung sogenannter Private-Sponsorship-Programme aus, bei denen Angehörige oder karitative Organisationen sich an den Kosten der Aufnahme von Flüchtlingen beteiligen und diesen somit die legale Einreise ins Aufnahmeland ermöglichen.³⁶ Darüber hinaus regte die Kommission die Einrichtung von Pilotprojekten zu legaler Arbeitsmigration an und stellte dafür finanzieller Mittel in Aussicht.

Ausblick

Deutlich sinkende Zahlen neu in der EU ankommender Flüchtlinge lassen die Krise der Migrations- und Flüchtlingspolitik in der öffentlichen Wahrnehmung verblassen. Es bestehen jedoch weiterhin große Herausforderungen in Flüchtlingsschutz und Asylpolitik. So ist etwa die Zahl derjenigen, die weltweit vor Krieg und Verfolgung fliehen, nicht gesunken. Auch andere Migrationsmotive – etwa Armut, Korruption, Perspektivlosigkeit – bestehen fort. Bei wachsender Bevölkerung, beispielsweise auf dem afrikanischen Kontinent, bleibt mittel- und langfristig ein erhebliches Migrationspotenzial bestehen.

Ob und wie die notwendige und angestrebte Reform der europäischen Asylpolitik gelingen wird, bleibt angesichts der äußerst unterschiedlichen migrationspolitischen Positionen der EU-Mitgliedstaaten ungewiss. Insbesondere bezüglich des Ausbaus legaler Migrationswege und der besseren Verantwortungsteilung haben die EU und ihre Mitgliedstaaten bislang keine adäquaten politischen Antworten gefunden. Die Überwindung der politischen Spaltung der EU wäre allerdings angesichts der großen weltweiten Herausforderungen beim Flüchtlingsschutz und der Tatsache, dass sich die USA unter Präsident Donald Trump in diesem Politikfeld zunehmend zurückziehen, mehr als wünschenswert.

Anmerkungen

¹ Siehe hierzu etwa die Berichte des Menschenrechtskommissars des Europarates: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/migration> (Zugriff: 08.01.2018).

² Bendel, Petra (2017): EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13251.pdf>; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR): Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, https://www.svr-migration.de/publikationen/jahresgutachten_2017; Niemann, Arne/Natascha Zaun (2018): EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 56, Nr. 1, 3–22.

³ Dieser Anstieg ändert nichts daran, dass der überwiegende Teil aller Schutzsuchenden weltweit weiterhin in Entwicklungsländern Zuflucht findet. Laut UNHCR waren dies im Jahr 2016 rund 84 Prozent aller Flüchtlinge. UNHCR (2017): Global Trends. Forced Displacement in 2016. <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf> (Zugriff: 08.01.2018).

- ⁴ UNHCR (2018): Population Statistics: <http://popstats.unhcr.org/en/overview> (Zugriff: 14.01.2018).
- ⁵ Engler, Marcus (2016): Auf Einladung der Kanzlerin? Beitrag für den Flüchtlingsforschungsblog. <http://fluechtlingsforschung.net/auf-einladung-der-kanzlerin/> (Zugriff: 14.01.2018); Crawley, Heaven; Düvell, Franck; Jones, K.; McMahon, S.; Sigona, N. (2016): Destination Europe? Understanding the Dynamics and Drivers of Mediterranean Migration in 2015. MEDMIG Final Report. <http://www.medmig.info/wp-content/uploads/2016/12/research-brief-destination-europe.pdf>. (Zugriff: 08.01.2018).
- ⁶ Eurostat (2018): Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht. Jährliche aggregierte Daten (gerundet) [migr_asyappctza], (Zugriff: 18.01.2018).
- ⁷ Šelo Šabić, Senada, Borić, Sonja (2015): At the Gate of Europe. A Report on Refugees on the Western Balkan Route. <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=13059&ty=pdf> (Zugriff: 08.01.2018).
- ⁸ EASO (2017): Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016, S. 147, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Annual-Report-2016.pdf> (Zugriff: 08.01.2018); Parusel, Bernd; Schneider, Jan (2017): Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonisation of asylum outcomes. DELMI Report 2017:9.
- ⁹ EASO (2017), S. 16.
- ¹⁰ EASO (2017), S. 23-26; EASO (2016): Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015, S.19. http://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf (Zugriff: 08.01.2018).
- ¹¹ Engler, Marcus (2015): Europäische Flüchtlingspolitik: Und sie bewegt sich doch, Beitrag für den Flüchtlingsforschungsblog, <http://fluechtlingsforschung.net/europaische-fluechtlingspolitik-und-sie-bewegt-sich-doch> (Zugriff: 08.01.2018); Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR): Jahresgutachten 2014 und 2015.
- ¹² Fratzke, Susan (2015): Not adding up. The fading promise of Europe's Dublin System. MPI report.
- ¹³ IOM (2017): Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe. A Review of Evidence. https://publications.iom.int/system/files/pdf/four_decades_of_cross_mediterranean.pdf (Zugriff: 08.01.2018); Engler (2015).
- ¹⁴ Europäische Kommission (2015): Migration besser bewältigen – die Europäische Agenda für Migration, Pressemitteilung, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_de.htm (Zugriff: 12.01.2018).
- ¹⁵ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, <https://dejure.org/gesetze/AEUUV/78.html> (Zugriff: 12.01.2018).
- ¹⁶ Šelo Šabić, Senada (2017): The Relocation of Refugees in the European Union. Implementation of Solidarity and Fear. Friedrich-Ebert-Stiftung, http://www.fes-croatia.org/fileadmin/user_upload/171011_Publikation_Relocation_of_refugees.pdf; Engler (2015) (Zugriff: 12.01.2018).
- ¹⁷ Šelo Šabić (2017).
- ¹⁸ Europäische Kommission (2018): State of Play – Relocation. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (Zugriff: 12.01.2018).
- ¹⁹ Europäischer Gerichtshof (2017): Advocate General's Opinion in Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council, Press Release No 88/17. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-07/cp170088en.pdf> (Zugriff: 15.01.2018).
- ²⁰ Europäische Kommission (2017): Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice, Press Release. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm (Zugriff: 15.01.2018).
- ²¹ EASO (2017), S. 67-71.
- ²² Europäische Kommission (2015): Fact Sheet. EU-Turkey joint action plan. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm (Zugriff: 15.01.2018).
- ²³ Šelo Šabić, Senada; Borić, Sonja (2015).
- ²⁴ Amnesty International (2017): A Blueprint for Despair. Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal. London. <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2556642017ENGLISH.PDF> (Zugriff: 29.01.2018); PRO ASYL e. V. (2016): Der EU-Türkei-Deal und seine Folgen. Wie Flüchtlingen das Recht auf Schutz genommen wird. Frankfurt am Main. <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/EU-Tu%CC%88rkei-Brosch%C3%BCre-END.pdf> (Zugriff: 08.01.2018).
- ²⁵ Spijkerboer, Thomas (2016): Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?. Beitrag für den Border Crimilgies Blog. <https://www.law.ox.ac.uk/node/14268> (Zugriff: 08.01.2018).
- ²⁶ Europäische Kommission (2015): Implementing the Common European Asylum System: Commission escalates 8 infringement proceedings. Press Release. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6276_en.htm (Zugriff: 08.01.2018); Europäische Kommission (2016): Implementing the Common European Asylum System: Commission acts on 9 infringement proceedings. Press Release. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-270_en.htm (Zugriff: 08.01.2018).
- ²⁷ Europäische Kommission (2016): Commission presents options for reforming the Common European Asylum System and developing safe and legal pathways to Europe. Press Release. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_en.htm; sowie: Towards a sustainable and fair Common European Asylum System, Press Release, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm (Zugriff: 08.01.2018).
- ²⁸ Europäisches Parlament (2017): EU asylum policy: reforming the Dublin rules to create a fairer system. http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20171019BKG86403/20171019BKG86403_en.pdf (Zugriff: 15.01.2018).
- ²⁹ Tsourdi, Lilian (2017): Hotspots and EU Agencies: Towards an integrated European administration. Beitrag für den EU Migration Law Blog. <http://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-eu/> (Zugriff: 08.01.2018); SVR (2017).
- ³⁰ Koch, Florian (2017): Zuckerbrot und Peitsche? Der neue Takt in der EU-Migrationspolitik gegenüber Afrika. Perspektive : FES AU-Kooperation. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/13082.pdf> (Zugriff: 29.01.2018).
- ³¹ Bendel (2017); SVR (2017).
- ³² Collett, Elizabeth; Aliyyah, Ahad (2017): EU Migration Partnerships: A Work in Progress. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-EUMigrationPartnerships-FINAL.pdf>; Castillejo, Clare (2017): The EU Migration Partnership Framework: Time for a Rethink?. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_28.2017.pdf (Zugriff: 17.01.2018).
- ³³ Europäische Kommission (2017): Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170906_fifth_progress_report_on_the_partnership_

framework_with_third_countries_under_the_eam_en_0.pdf
(Zugriff: 16.01.2018).

³⁴Europäische Kommission (2015): President Juncker launches the EU Emergency Trust Fund to tackle root causes of irregular migration in Africa. Press Release. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6055_en.htm (Zugriff: 16.01.2018).

³⁵Europäische Kommission (2017): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, 27.09.2017. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0558&from=EN> (Zugriff: 12.01.2018).

³⁶Kumin, Judith (2015): Welcoming Engagement: How Private Sponsorship Can Strengthen Refugee Resettlement in the European Union. <https://www.migrationpolicy.org/research/welcoming-engagement-how-private-sponsorship-can-strengthen-refugee-resettlement-european> (Zugriff: 15.01.2018).

Der Autor

Dr. Marcus Engler ist Sozialwissenschaftler und Migrationsforscher. Er befasst sich seit langem mit der europäischen Migrations- und Asylpolitik, u.a. als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), leitender Redakteur des Fachnewsletters ›Migration und Bevölkerung‹ und Berater von UNHCR und GIZ. Derzeit ist er als selbständiger Autor, Dozent, Referent und Berater tätig und ist Mitglied im Netzwerk Flüchtlingsforschung und im Netzwerk Migration in Europa.

E-Mail: engler@migration-analysis.eu

Webseite: <https://www.migration-analysis.eu/>

IMPRESSUM

Herausgeber: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Neuer Graben 19/21, 49069 Osnabrück, Tel.: +49(0)541 969 4384, Fax: +49 (0)541 969 4380, E-Mail: imis@uni-osnabrueck.de

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Redaktion: Vera Hanewinkel, Apl. Prof. Dr. Jochen Oltmer (verantw.)

Die Erstellung der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) erfolgt in Kooperation der o.a. Partner. Der Inhalt der Länderprofile und Kurzdossiers gibt nicht unbedingt die Ansicht der Herausgeber wieder. Der Abdruck von Auszügen und Graphiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: www.bpb.de, www.imis.uni-osnabrueck.de

Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: www.bpb.de/gesellschaft/migration