

WISO

DISKURS

18/2015

Petra Bendel

FLÜCHTLINGSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Menschenrechte wahren!

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch

- Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- Internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u.a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

WISO Diskurs

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

Über die Autorin dieser Ausgabe

Prof. Dr. Petra Bendel ist Politikwissenschaftlerin und Akademische Direktorin des Zentralinstituts für Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Günther Schultze ist in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik tätig und leitet den Gesprächskreis Migration und Integration.

Petra Bendel

FLÜCHTLINGSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Menschenrechte wahren!

5	VORBEMERKUNG
6	ZUSAMMENFASSUNG
9	1 ZIELE UND ZIELKONFLIKTE DER AKTUELLEN EU-MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK
9	1.1 Leitlinien des Europäischen Rates
10	1.2 Europäische Agenda für Migration
13	2 DISKUSSION DER AGENDA
13	2.1 Die Agenda im Überblick
13	2.1.1 Legale Zugangswege fehlen
13	2.1.2 Sicherheitspolitischer Schwerpunkt anstelle von Kohärenz
14	2.1.3 Verschiebung der politischen Machtverhältnisse
15	2.2 Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten
16	2.2.1 Externe Dimension der Migration oder Externalisierung des Grenzschutzes?
16	2.2.2 Mangelnde entwicklungspolitische Ausrichtung
17	2.2.3 Extraterritoriale Staatenpflichten in Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogrammen (Regional Development and Protection Programmes, RDPPs)
17	2.2.4 Kurz- und langfristige Lösungen für Anrainerstaaten
18	2.3 Seenotrettung und Bekämpfung krimineller Schleusernetzwerke
18	2.3.1 Bedeutung und Ausstattung der Seenotrettung
19	2.3.2 Völkerrechtliche Fragen
19	2.3.3 Risiken des EUNAVFOR MED-Mandats
20	2.3.4 Mangelnde Effektivität aufgrund mangelnder Alternativen
20	2.4 Die EU und ihre Mitgliedstaaten
20	2.4.1 Grenzmanagement: Hotspots und Smart Borders
21	2.4.2 Verteilung: Umsiedlung und Neuansiedlung
24	2.4.3 Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)
25	2.4.4 „Bekämpfung des Missbrauchs“: Sichere Herkunftsstaaten und Rückführung
26	2.4.5 Legale Migration und Integration: Kompetenzen und Vorschläge
28	3 AUSBLICK: FÜR EINE MENSCHENRECHTSBASIERTE FLÜCHTLINGSPOLITIK
31	Literaturhinweise
35	Abkürzungsverzeichnis

VORBEMERKUNG

Die Europäische Union befindet sich in einer ernsthaften Krise. Eine solidarische, gemeinsame Flüchtlingspolitik, die den internationalen Standards für die Aufnahme von Schutzsuchenden und den Menschenrechten entspricht, ist nicht in Sicht. Die Zahlen von Flüchtlingen, die in die Europäische Union fliehen, sind stark gestiegen. Die Länder an den EU-Außengrenzen, wie z.B. Griechenland und Italien, aber auch einige West- und Nordeuropäische Länder, wie Deutschland und Schweden, nehmen besonders viele Flüchtlinge auf. Das sogenannte Dublin-System, das die Zuständigkeiten für die Aufnahme und Bearbeitung von Asylanträgen regeln sollte, ist zusammengebrochen. Vor allem die Länder, in denen die Flüchtlinge zuerst in die Europäische Union einreisen, sind den Herausforderungen momentan nicht mehr gewachsen. Die Europäische Kommission hat im Laufe des Jahres 2015 eine Europäische Migrationsagenda veröffentlicht, die zahlreiche Vorschläge zur Lösung der Flüchtlingskrise beinhaltet. Kernstück sind Ideen zur Verteilung und Aufnahme von Flüchtlingen nach festgelegten Quoten auf die einzelnen Mitgliedstaaten. Eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten zur dauerhaften Regelung der Flüchtlingsaufnahme konnte bis jetzt aber nicht erreicht werden. Mittel- und langfristig kann die Zahl der Flüchtlinge aber nur reduziert werden, wenn die Fluchtursachen stärker als bisher bekämpft werden. Dies erfordert einen langen Atem zur Entwicklung demokratischer Strukturen und Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern der Flüchtlinge, und stärkere internationale Bemühungen zur Beendigung von Bürgerkriegen und Kriegen.

Wie bei keinem anderen politischen Thema wird bei der Flüchtlings- und Migrationspolitik deutlich, dass es dringend europäischer Regelungen bedarf. Durch den Wegfall der Binnengrenzen haben die Einreise von Flüchtlingen und die Einwanderung von Arbeitsmigrant_innen in das Hoheitsgebiet der EU Auswirkungen auf jeden einzelnen Mitgliedstaat. Aber auch bei keinem anderen Thema wird deutlich, wie stark nach wie vor nationale Eigeninteressen im Vordergrund politischen Handels stehen. Die Europäische Union darf nicht nur als Raum verstanden werden, in dem der Binnenmarkt zu einem wachsenden Wohlstand der Bürger_innen führt. Die EU ist auch eine Wertegemeinschaft, die den Schutz von

Menschen, die fliehen müssen und deren Leben bedroht ist, in ihre Verträge geschrieben hat. Die Zukunft Europas wird sich nicht allein daran entscheiden, ob der Euro Erfolg hat, sondern auch daran, ob es gelingt, zu einem gemeinsamen, solidarischen Vorgehen in der Flüchtlingspolitik zu kommen.

Dieses Gutachten von Petra Bendel gibt einen umfassenden und detaillierten Überblick über die Flüchtlingspolitik der Europäischen Union. Es dient der Orientierung in diesem momentan sehr dynamischen Politikfeld. Dabei sind die Allgemeinen Menschenrechte der Kompass für die Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahmen und politischen Konzepte.

GÜNTHER SCHULTZE

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration

ZUSAMMENFASSUNG

Nach dem Tod von 800 Flüchtlingen und Migrant_innen bei einem Schiffsunglück im Mittelmeer im April 2015 kreisten Debatten in der Europäischen Union zunächst vornehmlich um Fragen der Seenotrettung, der Außengrenzensicherung, der Kooperation mit den Herkunfts- und Transitstaaten. Die seit dem Sommer 2015 drastisch zunehmenden Zugangszahlen in bislang ungekannter Höhe stellen die Europäische Union vor weitere, massive Herausforderungen. Sie öffneten Gelegenheitsfenster für neue Gesetzesvorhaben und operative Maßnahmen auf europäischer Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten, die in rascher Folge von Europäischer Kommission, Rat und Europäischem Rat eingeleitet und zum Teil bereits umgesetzt wurden.

Nach den vom Europäischen Rat im Juni 2014 verabschiedeten Strategischen Leitlinien, die programmatisch die Richtung für das Politikfeld vorgeben, legte die Europäische Kommission im Mai 2015 die Europäische Agenda für Migration vor. Dieses programmatische Dokument beinhaltet Vorschläge für

- Sofortmaßnahmen in Reaktion auf die Krise im Mittelmeer: Seenotrettung, Bekämpfung der Schleusernetzwerke, Umsiedlung, Neuansiedlung, Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten und die Unterstützung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen;
- strukturelle Maßnahmen: Bekämpfung der irregulären Migration, Ausbau des Grenzmanagements, Konsolidierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), Förderung der legalen Migration und
- weiterführende Maßnahmen: Ausbau des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, gemeinsames Management der EU-Außengrenzen, ein neues System legaler Migration.

Erklärtes Ziel ist es, eine kohärentere Migrationspolitik unter Verknüpfung der Innen- und Außen-/Entwicklungspolitik zu entwickeln. Die neu lancierten und zum Teil bereits umgesetzten Vorschläge treffen auf einen fragmentierten Rechtsrahmen zu Visa-, Grenz-, Asyl- und Einwanderungspolitik. Das jüngste Gesetzespaket, die Neuauflage des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) aus dem Jahr 2013,

dessen Umsetzung in der Agenda gefordert wird, regelt vornehmlich die Rechte derjenigen Flüchtlinge und Asylbewerber_innen, die sich bereits auf dem Territorium eines Mitgliedstaates befinden. Das bestehende Asylsystem hat vor allem in den bis dato wenig entwickelten Asylsystemen einiger Mitgliedstaaten die Rechte derjenigen Personen verbessert, die es schaffen, in einen Mitgliedstaat zu gelangen. Weiterhin bestehen dennoch Unterschiede in den Aufnahmebedingungen, den Asylverfahren, den Anerkennungsquoten und Integrationsperspektiven zwischen den Mitgliedstaaten. Vor allem aber harrt das System einer Regelung, die legale und sichere Wege nach Europa öffnet. Auch, wenn sich die aktuelle öffentliche Debatte gerade in Deutschland um die Begrenzung der Zugänge dreht, muss sich diese Alternative etablieren zu den unkontrollierten und für die Flüchtlinge hoch riskanten Fluchtbewegungen, die wir derzeit beobachten.

Maßstab für eine inhaltliche Prüfung der neu aufgelegten Instrumente müssen diejenigen Werte und Normen sein, zu denen sich die Europäische Union im Lissabon-Vertrag verpflichtet hat: die Menschenwürde und die Geltung der Menschenrechte. Alle Mitgliedstaaten sind Signatarstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Notwendig sind daher konsequente, umfassende menschenrechtliche Prüfungen aller vorgeschlagenen Instrumente und Maßnahmen, die in diesem Beitrag nur angerissen werden können. Weitere Prinzipien, die den Verträgen gemäß die EU-Flüchtlings- und Migrationspolitik leiten sollen, sind die Werte der Solidarität und fairen Verantwortungsteilung.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist zu fragen, ob und inwiefern sich im Rahmen der neuen Instrumente und Maßnahmen auch Macht- und Interessenverschiebungen innerhalb der Europäischen Union und zwischen den Mitgliedstaaten ergeben und welche möglichen Konsequenzen diese für die Transparenz, Zurechenbarkeit und Kontrolle politischer Entscheidungen haben.

Zunächst aber lässt sich die Agenda anhand der selbstgesetzten Maßstäbe messen: Entgegen dem von der Kommission selbst proklamierten Ziel einer kohärenteren Migrationspolitik bleibt die Mehrheit der vorgeschlagenen

und bereits eingeleiteten Instrumente und Maßnahmen einer sicherheitspolitischen Logik verhaftet. Bereits die Leitlinien des Europäischen Rates, erst recht aber die auf 2014 folgenden Entwicklungen in den Vorschlägen der Europäischen Kommission und der rasch aufeinanderfolgenden Treffen des Rates und des Europäischen Rates im Jahr 2015 verweisen auf eine weiter zunehmende Extraterritorialisierung und Technologisierung der Grenzen und Grenzsysteme, die nach den Anschlägen von Paris eher noch verstärkt werden dürften. Die Militäroperation EUNAVFOR MED steht aber auch für eine neue militärische Logik. Die Verschränkung von Innen- und Justizpolitik mit der Gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik impliziert mit dem Auftreten neuer Akteure zugleich ernsthafte Konsequenzen für die Transparenz, Zurechenbarkeit und Kontrolle politischer Entscheidungen.

Eine systematische Kopplung mit entwicklungspolitischen Maßnahmen, die menschenrechtlich abgestützt sind, steht hingegen aus. Die Mitgliedstaaten unterstützen die Herkunfts- und Anrainerstaaten nicht in ausreichendem Maße. Dort sehen sich die Schutzsuchenden mit langem Aufenthalt ohne Integrationsperspektiven und sich stetig verschlechternden Lebensbedingungen konfrontiert. Die Zusammenarbeit mit den Transitstaaten muss außerdem menschenrechtliche Garantien fest im Blick haben, wenn die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten Abkommen mit Transitstaaten schließen und regionale Schutzzentren in Staaten außerhalb der EU aufbauen.

Nach wie vor krankt das System der EU-Asyl- und Flüchtlingspolitik und ihres Grenzschutzes daran, dass es keine sicheren und legalen Möglichkeiten für Schutzsuchende bietet, die EU-Mitgliedstaaten zu erreichen. Dies trägt dazu bei, dass die Fluchtbewegungen unkontrolliert ablaufen und die Flüchtlinge und Migrant_innen gefährliche Fluchtrouten wählen. Hier liegt das grundlegende humanitäre und menschenrechtliche Problem des EU-Flüchtlingsschutzes, für das auch in den neuen Regelungen keine Abhilfe geschaffen wird. Einzig der Plan der Europäischen Kommission, die Plätze für eine Neuansiedlung (resettlement) auszudehnen, ist ein erster, keinesfalls ausreichender Schritt in diese Richtung. Währenddessen kollabierte im Innern der EU das Dublin-System, das die Zuständigkeit für Asylgesuche regeln soll. Angesichts fehlender Solidarität unter den Mitgliedstaaten harret das System einer Lösung für eine faire und permanente Verteilung der Flüchtlinge. Dabei kommt den Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle zu, die aber über eine obligatorische Quote uneins sind. Diese mangelnde Einhaltung des Dublin-Prinzips löst eine Kettenreaktion aus, die auch mit temporären Personenkontrollen an den Grenzen nicht zu lösen ist. Diese sind dem Schengener Grenzkodex zufolge zwar erlaubt und vermögen das Tempo der Einreisen zu drosseln, ziehen aber Dominoeffekte in den anderen Mitgliedstaaten nach sich.

Die im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem festgelegten Standards konnten im Notfallmodus der europäischen Aufnahmesysteme und auch angesichts mangelnden politischen Willens einiger EU-Staaten kaum oder gar nicht mehr eingehalten werden. Es ist aber unabdingbar, diese Standards weiterhin im Sinne eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems anzuheben, zu harmonisieren und zu kontrollieren – sowohl aus der Sicht der Flüchtlinge als auch

aus der Sicht einer künftigen (Um-)Verteilung auf die Mitgliedstaaten.

Um die Aufgabe einer EU-Flüchtlingspolitik zu stemmen, ist es unter Rückgriff auf die zuvor genannten Maßstäbe unabdingbar, künftig konsequent alle Regelungen auf ihre Konformität mit den Menschen- und Flüchtlingsrechten hin abzuklopfen. Dazu muss das komplette System von außen nach innen ineinander greifen und kohärenter aufeinander abgestimmt werden. Dies betrifft die Unterstützung der Herkunfts- und Transitstaaten mit den entsprechenden, derzeit chronisch unterfinanzierten internationalen Fonds und Programmen, den Abschluss von Verträgen zur Rückübernahme und Mobilität und die Verhandlungen mit den Transitstaaten.

Es betrifft auch die sorgsame Prüfung des Konzeptes der „sicheren Herkunftsstaaten“ und der Neuauflage der Rückführungsrichtlinie. Es betrifft menschenrechtliche Garantien auch extraterritorial, etwa bei der Errichtung von Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogrammen (Regional Development and Protection Programmes) in Transitstaaten, beim Abschluss von Rückübernahmeabkommen, bei der Errichtung einer zivilen Seenotrettung auf EU-Ebene, gerade aber auch bei der Militäroperation im Mittelmeer.

Es betrifft die Frage des Zugangs zum Territorium der Mitgliedstaaten auf eine sichere und legale Art und unter Beachtung des Rechts auf Nicht-Zurückweisung von Schutzsuchenden in Staaten, in denen ihnen Gefahren für ihr Leben und/oder ihre Freiheit drohen. Diplomatisches Asyl, Neuansiedlung und Wiederansiedlung, die flexible Anwendung von Visabestimmungen und Verfahren zur geschützten Einreise sowie gemeinsame Asylverfahren in Drittländern zählen zu diesen Zugangswegen. Etwaige Asylanerkennungen durch die EU einschließlich einer europäischen Asylgerichtsbarkeit sind in der Diskussion, benötigen aber dann einer menschenrechtlichen Orientierung und eines innereuropäischen Verteilungsmodus.

Die für 2016 angekündigte Revision des Dublin-Systems muss in ein neues, solidarischeres Verteilungssystem unter den Mitgliedstaaten münden, das die Europäische Kommission bereits in kleinen Schritten wie der Umverteilung von bislang 160.000 Schutzsuchenden vorbereitet. Der aufgestockte Asyl- und Migrationsfonds könnte genutzt werden, um für ein solches System einen Pauschalbetrag pro Aufnahme zugrunde zu legen, entsprechend der jeweils im Vorjahr aufgenommenen Asylsuchenden, und so diejenigen Mitgliedstaaten entlasten, die regelmäßig mehr Asylbewerber_innen aufnehmen. Einzahler wären dann solche Mitgliedstaaten, die regelmäßig weniger Asylbewerber_innen aufnehmen als ihrer Quote entspräche. Dieser Vorschlag, der angesichts der Konstellation im Rat am ehesten auf freiwilliger Basis starten könnte, müsste dann finanzielle Anreize bieten, um nach und nach weitere Mitgliedstaaten zum Mitmachen zu bewegen. Zu prüfen ist, wie die Präferenzen der Flüchtlinge selbst in ein solches System eingebunden werden können.

Die Flüchtlingsrechte müssen auch durch eine engmaschigere Überprüfung der selbstgesetzten Standards des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in den Mitgliedstaaten garantiert werden. Die Kommission hat damit begonnen und Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet; der Einsatz des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen kann noch ausgebaut werden.

Die Konjunktur für derartig umfassende Antworten auf das komplexe Problem der rasch und enorm gestiegenen Flüchtlingszahlen steht angesichts nationaler Egoismen vieler EU-Mitgliedstaaten und einer in vielen Staaten zunehmend skeptischen, ja, xenophoben und EU-feindlichen öffentlichen Meinung nicht zum Besten. Die sogenannte Flüchtlingskrise ist, das zeigt die Analyse, zuvorderst eine Krise der internationalen Solidarität mit den Herkunfts- und Transitstaaten, eine Krise der bisherigen Instrumentarien in der EU und eine Krise der Solidarität unter den Mitgliedstaaten. Sie ist auch eine Krise des Vertrauens darauf, dass die anderen Mitgliedstaaten ihre rechtlichen Normen einhalten.

Will die Europäische Union in dieser entscheidenden Frage integriert bleiben, so wird sich die europäische Grenz-, Asyl- und Flüchtlingspolitik in vielen kleinen Schritten neu erfinden müssen. Sie muss dabei die menschenrechtlichen Belange als Orientierungspunkt fest im Blick behalten.

1

ZIELE UND ZIELKONFLIKTE DER AKTUELLEN EU-MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK

Dieses Paper diskutiert die aktuellen Entwicklungen der EU-Grenz-, Flüchtlings- und Asylpolitik sowie Migrationspolitik. Sein Ziel ist es, einen ersten Überblick über und eine Orientierung innerhalb der Vielzahl der derzeit aufgelegten Instrumente und Maßnahmen zu bieten und zugleich Ansätze zu einer weiterführenden Debatte zu liefern, zu der noch erheblicher Forschungs- und Beratungsbedarf besteht. Der Beitrag kann daher Debatten zu einzelnen Instrumenten wiedergeben und reflektieren, regt aber zugleich eine vertiefende Analyse jedes einzelnen Instruments aus politik- wie aus rechtswissenschaftlicher Perspektive an.

Zu diesem Zweck sollen zunächst die übergreifenden Ziele und Zielkonflikte der EU-Migrations- und Flüchtlingspolitik in den Blick genommen und deren inhaltliche Stoßrichtung ausgelotet werden (Kapitel 1).

Die folgenden Kapitel folgen weniger der Priorisierung der Europäischen Agenda für Migration als vielmehr einer Logik gedachter „konzentrischer Kreise“ von außen nach innen, in denen sich die EU-Grenz-, Flüchtlings- und Asylpolitik bewegt und neue Instrumente vorschlägt oder bereits anwendet. Sie beginnen mit der Frage, die derzeit viele Bürger_innen in Europa beschäftigen, nämlich, warum gerade jetzt so viele Menschen selbst aus den Erstaufnahmestaaten in die Länder Europas streben und was die Europäische Union mit und für diese Anrainerstaaten der Hauptkonflikte tun will (Kapitel 2.1). Im zweiten „Ring“ befinden sich aus dieser Perspektive die Transitrouten (Kapitel 2.2). Hier untersucht die Studie v.a. die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Seenotrettung und zur Bekämpfung des Schlepperwesens. In einem inneren Ring befinden sich dieser Vorstellung nach all jene Instrumente und Maßnahmen, die die EU und ihre Mitgliedstaaten selbst betreffen (2.3). Das abschließende Kapitel 3 diskutiert Handlungsempfehlungen für eine menschenrechtsbasierte Flüchtlingspolitik.

1.1 LEITLINIEN DES EUROPÄISCHEN RATES

Die großen programmatischen Zielsetzungen in der Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union – oder, in der EU-Terminologie, im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR, Titel V AEUV, Art. 67 bis 89), zu dem die Grenzkontrollen, die Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie die Migrationspolitik bislang primär zählen –, setzt seit 15 Jahren für je mehrere Jahre der Europäische Rat fest. Der Europäischen Kommission obliegt es dann, diese Leitlinien, die bis dato nach dem Ort ihrer Verhandlung Tampere (1999), Den Haag (2004) und Stockholm (2009) benannt worden waren, in konkrete Gesetzesvorhaben zu gießen. Spätestens mit dem Vertrag von Lissabon sind das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam und gleichauf durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 295 AEUV) an der Gesetzgebung im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik beteiligt.

Nachdem das Stockholm-Programm auslief, verständigten sich Ende Juni 2014 die Staats- und Regierungschefs auf die „Strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung für die kommenden Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (zunächst auch genannt: „Post-Stockholm-Programm“; European Council 2014). Es stellte damit auf der primärrechtlichen Grundlage von Art. 78 und 79 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) folgende Weichen für die Sicherung der Außengrenzen und die Migration:

1. Umsetzung der Richtlinien und Verordnungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems;
2. bessere Kooperation mit den Herkunfts- und Transitstaaten;
3. Bekämpfung der irregulären Migration durch verbessertes Grenzmanagement;
4. Maximierung der Möglichkeiten legaler Migration.

Bei all diesen Maßnahmen soll der Schutz der Flüchtlingsrechte und der Grundrechte, gerade auch der Datenschutz gewährleistet werden. Entsprechend sind die europäischen Organe gefordert, diese Leitlinien umzusetzen, wobei der Kommission das Initiativrecht zukommt. Die Staats- und

Regierungschefs werden im Jahr 2017 eine Halbzeitüberprüfung vornehmen.

Dahinter liegen politische Zielsetzungen, die in einem deutlichen Spannungsverhältnis zueinander stehen: Sicherheit, wirtschaftliche Interessen und der Schutz der Grund- und Flüchtlingsrechte. Bereits die Leitlinien des Europäischen Rates, erst recht aber die auf 2014 folgenden Entwicklungen in den Vorschlägen der Europäischen Kommission und, verstärkt, der unterschiedlichen Ratstreffen in deren Folge im Jahr 2015, zeigen, dass dieses gedachte Dreieck bei Weitem nicht gleichschenkelig ist. Vielmehr wird das Ziel der Sicherheit erheblich stärker mit Instrumenten und Maßnahmen unterfüttert und noch ausgebaut, die auf eine zunehmende Extraterritorialisierung und Technologisierung der Grenzen und Grenzsyste me verweisen, wie im Folgenden deutlich werden wird. Normativ ist freilich darauf zu achten, dass diese Entwicklungen den menschen- und flüchtlingsrechtlichen Normen Rechnung tragen, wie sie die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) fixieren und wie sie die Urteile des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte immer wieder einfordern (u.a.: Hathaway/Foster 2014; Bendel 2014; Heller/Jones 2014; Jensen 2014; Markward 2015).

Vergleichlich sucht man in den Strategischen Leitlinien die in der Vergangenheit von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament, aber auch von vielen Menschenrechts- und Flüchtlingsinitiativen immer wieder geforderten legalen Zugangswege für Flüchtlinge und eine weitere Verpflichtung zur Seenotrettung nach dem Ende der italienischen Seenotrettungsoperation Mare Nostrum. Da die Leitlinien von 2014 im Vergleich zu den Vorgängerprogrammen von Tampere, Den Haag und Stockholm insgesamt recht vage blieben, stand zunächst zu hoffen, dass sie von einer neu besetzten Europäischen Kommission mit mehr Leben gefüllt würden.

Auch das „Flüchtlingsdrama“ im Mittelmeer von April 2015, bei dem, wie schon im Oktober 2013 vor der italienischen Insel Lampedusa, erneut eine hohe Zahl an Geflüchteten ertrank, schien zunächst ein Gelegenheitsfenster zur Stärkung der menschen- und flüchtlingsrechtlichen Dimension zu öffnen. In einer Erklärung verpflichteten sich die Mitgliedstaaten in Reaktion auf die Katastrophe zu raschem Handeln und das Europäische Parlament gab wenige Tage später eine entsprechende Entschließung ab (Entschließung des Europäischen Parlaments 2015/2660(RSP)). Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten und der Rat für Justiz und Inneres legten sodann einen Zehn-Punkte-Plan vor (abgedruckt in: Europäische Kommission 2015). Dessen erste Punkte betrafen eine Verstärkung der gemeinsamen Operationen Triton und Poseidon im Mittelmeer durch Aufstockung der finanziellen und operativen Mittel, die systematische Beschlagnahme und Zerstörung der Boote von Schleuser_innen im Mittelmeer, eine stärkere Kooperation der Agenturen EUROPOL, FRONTEX, EASO und EUROJUST und die Erfassung von Fingerabdrücken aller Migrant_innen unter Zuhilfenahme von EASO-Teams in Italien und Griechenland (so genannte Hotspots). Hier findet sich im Ansatz auch schon ein später von der Kommission ausgearbeiteter Plan für eine obligatorische Umverteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU in Notfallsituationen und die freiwillige Neuansiedlung von

Flüchtlingen aus Erstaufnahmestaaten. Dieser Zehn-Punkte-Plan ging in die bereits lange geplanten Europäischen Agenda für Migration der Kommission ein, die auch einen Teil mit Sofortmaßnahmen zur Verbesserung der Situation im Mittelmeer enthielt. Auch die Vorschläge der Kommission blieben zu großen Teilen einem sicherheitspolitischen Verständnis von Flucht und Migration verpflichtet, wenngleich sie zumindest einige Türen für eine Umverteilung der Flüchtlinge im Inneren der EU und eine Neuverteilung zusätzlicher Resettlement-Flüchtlinge öffneten.

1.2 EUROPÄISCHE AGENDA FÜR MIGRATION

Die Europäische Agenda für Migration (KOM 2015 240 endg.), vorgelegt am 13. Mai 2015, ist eine Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat, das Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sie stellt das erste programmatische Dokument der neu zusammengesetzten Kommission unter Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und dem zuständigen Kommissar für Migration, Inneres und Bürgerschaft, Dimitris Avramopoulos, dar. Sie hat primär politikempfehlenden Charakter und konkretisiert die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. Juni 2014. Die Europäische Migrationsagenda entspricht inhaltlich dem am 23. April 2014 von Kommissionspräsident Juncker gesteckten politischen Fünf-Punkte-Plan zur Einwanderungspolitik (Juncker 2015) zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, dem Ausbau des Europäischen Unterstützungsbüros (European Asylum Support Office), zur Zusammenarbeit mit den Drittländern, v.a. in Nordafrika, zur Förderung legaler Migration und zur Sicherung der Außengrenzen. Sie enthält neben Sofortmaßnahmen auf die Krise im Mittelmeer auch mittel- und langfristige Maßnahmenvorschläge für eine umfassende und bessere Steuerung der Migration „in all ihren Aspekten“. Auf der Basis dieser Mitteilung wird die Kommission in den kommenden Jahren Richtlinien- und Verordnungsentwürfe für eine gemeinsame EU-Migrationspolitik vorlegen und Vorschläge für eine stärkere Koordination von Politiken unter den Mitgliedstaaten unterbreiten. In diesem Sinne sind die Ratspräsidentenschaften, beginnend mit Luxemburg in der zweiten Jahreshälfte 2015, als weitere Agenda-Setter von besonderer Bedeutung.

Um eine größere Kohärenz in der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten zu erzielen, sollen Maßnahmen aus mehreren Politikfeldern zusammengeführt werden: Maßnahmen des Handels, der Beschäftigung, der Außen- und Innenpolitik. Zentral sei eine bessere Abstimmung der verschiedenen Politikbereiche, v.a. der Entwicklungszusammenarbeit. Die Kommission vertritt die Auffassung, eine kohärente Migrationspolitik sei die gemeinsame Aufgabe aller EU-Akteure. Kohärenz bedeute demnach inhaltlich eine gleichzeitige Bekämpfung irregulärer Migration, von Schleuser- und Menschenhändler tum, die Sicherung der Außengrenzen, die Umsetzung der gemeinsamen europäischen Asylpolitik und einer neuen Politik für legale Migration. Zugleich entspreche es den europäischen Werten, diejenigen Menschen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mit-

gliedstaaten der EU aufhielten, bei der Integration zu unterstützen und sie vor Ressentiments zu schützen. Abgelehnte Asylbewerber_innen, overstayers¹ und dauerhaft irregulär aufhältige Personen hingegen seien konsequent rückzuführen. Die Kommission will darüber hinaus Pläne unterbreiten, um die EU-Migrationspolitik – verstanden als Migration in die Arbeitsmärkte – stärker zu vergemeinschaften.

Sofortmaßnahmen umfassen:

1. **Seenotrettung** (Verdreifachung der Mittel für die FRONTEX-Operationen Triton und Poseidon durch Berichtigungshaushalt; Einsatz neuer Schiffe und Flugzeuge durch die Mitgliedstaaten);
2. **Bekämpfung krimineller Schleusernetzwerke** (Schleuserschiffe aufspüren, aufbringen und vernichten im Rahmen der GSVP mit völkerrechtlichem Mandat für 3. Phase; Bündelung von Informationen und Einsatz von EUROPOL-Einsatztruppe JOT MARE; behörden- und agenturübergreifende Zusammenarbeit);
3. **Umsiedlung in Reaktion auf die große Zahl ankommender Flüchtlinge unter Aktivierung der Notfallklausel gemäß Artikel 78 Absatz 3 AEUV (Notfallklausel)**, (relocation: Vorschlag der KOM zur Neuansiedlung von Personen, die eindeutig internationalen Schutzes bedürfen, auf der Grundlage eines Verteilungsschlüssels gemäß BIP, Bevölkerungszahl, Arbeitslosenquote, bisheriger Zahl der Asylbewerber_innen und Resettlement-Plätze: Vorstufe zu einer dauerhaften Lösung, dazu Vorschlag der KOM bis Ende 2015);
4. **Neuansiedlung als gemeinsame Strategie für den Schutz von Vertriebenen, die diesen Schutz benötigen**, (resettlement: internationale Verpflichtung gegenüber Personen, die sich noch in den Anrainerstaaten befinden, 20.000 Personen mit zusätzlichem Budgetanteil von 50 Millionen EUR für 2015 und 2016; evtl. Vorschlag für legislative Schritte; Unterstützung in den Mitgliedstaaten für Personen und Organisationen, die mit resettlement arbeiten);
5. **Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten, Unterstützung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen** (Errichtung oder Ausbau regionaler Schutzprogramme am Horn von Afrika und in Nordafrika; Pilotprojekt eines „multifunktionalen Zentrums“ in Niger: Schutz vor Ort, Neuansiedlungsprogramm, Information und Rückführung; Migration als Bestandteil der GSVP: Ursachenbekämpfung, Bekämpfung von >

Schlepperwesen und Menschenhandel; Einbeziehung in Maßnahmen der Stabilitätsförderung, z. B. in Syrien und den Anrainerstaaten; Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen: „Brennpunkt“-Konzept für EASO, FRONTEX und EUROPOL zur ermittlungsdienstlichen Behandlung, Registrierung, Fingerabdruckabnahme an den Außengrenzen; koordinierte Rückführung; Sofortprogramm 60 Millionen EUR zur Unterstützung der besonders belasteten Mitgliedstaaten für Aufnahme, medizinische Versorgung auf der Basis einer Bedarfsermittlung).

Neben diesen Sofortmaßnahmen legt die Kommission vier strukturelle Schwerpunkte:

1. **Anreize für irreguläre Migration reduzieren durch**
 - **Ursachenbekämpfung in den Herkunftsländern**, Kooperation mit den Drittstaaten (Partnerschaften mit Herkunftsstaaten, erhöhte Rolle der EU-Delegationen, Entsendung von Migrationsbeauftragten in die EU-Delegationen; langfristige Entwicklungskooperation, kurz- und mittelfristige Krisenbekämpfung vor Ort);
 - **Bekämpfung von Schleuser_innen und Menschenhändler_innen** (vgl. Aktionsplan der Europäischen Kommission: Nutzung der Agenturen um potenzielle Schleuserschiffe zu ermitteln, aufzubringen und zu vernichten, verstärkte Zusammenarbeit mit den Meldestellen für Verdachtsmeldungen über Finanzströme, Kooperation mit Finanzinstituten, Nutzung des Informationsaustausches der Europäischen Sicherheitsagenda; Verbesserung des Rechtsrahmens zur Schleuserbekämpfung; Ergänzung der Strategie gegen Menschenhandel; Überprüfung der Richtlinie für Arbeitgebersanktionen; vorrangige Behandlung von Vertragsverletzungsverfahren gegen diese Richtlinie);
 - **Verbesserung des Rückführungssystems** (Pilotprojekt für Bangladesch und Pakistan; Aufbau von Kapazitäten für das Rückführungsmanagement, Informations- und Sensibilisierungskampagnen, Wiedereingliederungsmaßnahmen; Rückübernahmeabkommen mit den wichtigsten Herkunftsländern irregulärer Migrant_innen; stärkere Überwachung der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie in den Mitgliedstaaten; best-practice-Handbuch zur Rückführung); >

¹ Unter overstayers versteht man Personen, die mit einem gültigen Reisedokument einreisen, aber länger als erlaubt im Lande bleiben.

2. Grenzmanagement

- Stärkung von FRONTEX (neue Einsatzregeln; Risikotrends);
- EU-weiter Grenzstandard 2016 (inkl. Smart-Borders-System);
- Stärkung der Investitions- und Rettungskapazitäten in den Herkunfts- und Transitstaaten.

3. Gemeinsames Europäisches Asylsystem

- **Umsetzung des GEAS** (neuer systematischer Kontrollmechanismus zur Umsetzung und Anwendung der Asylvorschriften; Leitlinien zur Verbesserung der Normen; Vertragsverletzungsverfahren);
- **Verbesserung der Kooperation durch EASO**; Netz von Aufnahmebehörden als Grundlage für eine etwaige Zusammenlegung von Aufnahmezentren;
- **Bekämpfung des Missbrauchs** (Verstärkung des Prinzips sicherer Herkunftsstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie stärken);
- **Korrektur des Dublin-Systems** (Netz nationaler Dublin-Stellen zur Unterstützung der zuständigen Mitgliedstaaten; Leitlinien der KOM zur Abnahme von Fingerabdrücken; Überprüfung der Möglichkeit, mehr biometrische Daten über EURODAC zu verwenden; Evaluierung des Dublin-Systems 2016 inklusive Relocation- und Resettlement-Maßnahmen).

4. Legale Migration

- **Steuerung der regulären Visa- und Einwanderungspolitik** (Horizon 2020, Erasmus +; Richtlinie Studenten und Forscher, derzeit in Verhandlung; Überprüfung der Blue Card: Einbeziehung von ausländischen Unternehmern, Verbesserung der Mobilität für Blue-Card-Inhaber; Rechtssicherheit für Erbringer von Dienstleistungen bei Gegenseitigkeitsklauseln in Freihandelsabkommen; besserer Dialog zwischen den Mitgliedstaaten; Plattform für Sozialpartner und Unternehmen; verbesserter Informationsaustausch; Verbesserung der Visapolitik: Überarbeitung des Visakodexes 2014, Rundreisevisum, Überprüfung der Liste visumpflichtiger Länder; Integration: Förderung des Austauschs unter den Mitgliedstaaten, AMIF, EFRE, EFS; Nachhaltige Entwicklung: Unterstützung der VN-Agenda zur Einbeziehung von nachhaltiger Integration von Migrant_innen; Aufbau von Kapazitäten zur Steuerung der Arbeitsmigration zur Süd-Süd-Mobilität; zweite Zahlungsdiensterichtlinie zur Erleichterung der Rücküberweisungen).

Ferner schlägt die Kommission langfristige Maßnahmen vor:

1. Ausbau des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (EU-weiter Asylstatus; gemeinsamer Asylkodex; gegenseitige Anerkennung der Asylentscheidungen; EU-weite Standards im Asylverfahren);
2. Gemeinsames Management der EU-Außengrenzen (europäisches System von Grenzschutzbeamten; gemeinsame Ausrüstung und Ressourcen für die Küstenwachen; etwaiger Übergang zu einer europäischen Küstenwache);
3. Neues System legaler Migration (Interessenbekundung durch die Mitgliedstaaten, EU-weiter Pool qualifizierter Migrant_innen).

2

DISKUSSION DER AGENDA

2.1 DIE AGENDA IM ÜBERBLICK

2.1.1 LEGALE ZUGANGSWEGE FEHLEN

Ganz grundsätzlich wird das zentrale menschen- und flüchtlingsrechtliche Problem des Systems europäischer Grenzpolitik, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik deutlich, das mit den jüngsten Plänen noch verstärkt wird. Der Zugang zum Schutz nämlich wird durch ein System konzentrischer Kreise der Abwehr erschwert oder gar verhindert: Bestehende Visavorschriften stehen vor legalen Zugängen. Der Schutz der Außengrenzen, der Mangel an effektiver Seenotrettung, der Einsatz von Militärs zur Bekämpfung der Schlepperbanden erschweren den Zugang von Schutzsuchenden zu einem Mitgliedstaat. Die Mitgliedstaaten „lagern zunehmend ihren Grenzschutz an die Herkunfts- und Transitstaaten aus, die durch Abfahrtsverhinderungen und Rückholungen das Menschenrecht auf Ausreise verletzen. (...) Das Dublin-System übt Druck auf die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen aus, ihre Küsten zu patrouillieren und Drittstaaten in Anspruch zu nehmen, um Abfahrten zu verhindern“ (Markward 2015). Rückübernahmeabkommen verpflichten die Transitstaaten zur Abnahme derjenigen, deren Asylgesuch nicht stattgegeben wird, Zurückweisungen (push-backs) an Land oder auf See hindern Menschen an der Einreise in Mitgliedstaaten der Europäischen Union und verletzen damit unter Umständen das Recht auf Nicht-Zurückweisung (non-refoulement) in einen Staat, in dem einer geflüchteten Person schwerer Schaden droht (vgl. Grenz et al.).

2.1.2 SICHERHEITSPOLITISCHER SCHWERPUNKT ANSTELLE VON KOHÄRENZ

Die von der Europäischen Kommission selbst gesteckten Zielsetzungen, eine kohärente Migrationspolitik zu befördern und auf die aktuellen Herausforderungen der Einwanderung zu reagieren, sind keinesfalls neu. Diese wurden bereits seit 2005 und erneut 2011 in dem von der Europäischen Kommission als Global Approach to Migration (GAM) bzw. Global Approach to Migration and Mobility (GAMM) wiederholt formuliert. Der GAMM-Rahmen setzt vier Schwerpunkte: eine

bessere Organisation legaler Migration und Mobilität, die Prävention und Bekämpfung irregulärer Migration sowie Abschaffung des Schmugglerwesens, eine Verbesserung der entwicklungspolitischen Auswirkungen von Migration und Mobilität sowie des internationalen Schutzes und der externen Dimension von Asyl. Innerhalb dieses groben Rahmens hat die EU eine Reihe von – freilich wenig kohärenten und nur lose miteinander verbundenen (García Andrade/Martín 2015) – Instrumenten entwickelt, deren wichtigste die Mobilitätspartnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten und Rückübernahmeabkommen sind. Die neue institutionelle Struktur der Europäischen Kommission mit ihren Vizepräsidenten könnte im Prinzip eine Chance darstellen, das bisherige Ressortdenken aufzuweichen und die Generaldirektionen stärker miteinander zu vernetzen. Das ist aber bislang nicht der Fall.

Bereits vor den Vorschlägen von 2015 schätzte u.a. Jensen (2014: 11) das System wie folgt ein: „Bislang stark betont wurden Themen der Sicherheit und Migrationskontrolle, mit nur geringer Aufmerksamkeit bedacht wurden dagegen die gemischten Migrationsströme und die Verantwortung der Mitgliedsstaaten gegenüber den Flüchtlings- und Menschenrechten, die sich aus der EU-Grundrechtecharta, der Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ergeben“ (Original Englisch). Diese Tendenz bestätigt sich: Die vorgeschlagenen Maßnahmen entsprechen insgesamt einem überwiegend sicherheitspolitischen Verständnis von Migration, noch dazu unter stärkerer Betonung militärischen Eingreifens als je zuvor.

Qualitativ wie quantitativ stehen Maßnahmen der Grenzsicherung und -überwachung bereits jetzt im Vordergrund. Diese werden noch verstärkt durch die anhaltende Kritik der Mitgliedstaaten an einem mangelnden Schutz der Außengrenzen und die entsprechende Absichtserklärung der Kommission, bis Ende 2015 Vorschläge für eine weitere Stärkung des Mandats der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX vorzulegen und einen europäischen Grenz- und Küstenschutz zu etablieren. Hier liegt auch der traditionell gemeinsame Nenner unter den Mitgliedstaaten, deren politischer Wille, Voraussetzung für die Durchsetzung der meisten anderen vorgeschlagenen Maßnahmen, schwer zu erzielen ist.

Hierfür werden auch die höchsten Kosten aufgewendet: Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Aufbau fester Grenzstrukturen hat die EU für den Zeitraum 2014 bis 2020 den Internal Security Fund mit über 2,7 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt, den sie um fünf Millionen Euro für Notmaßnahmen aufstockt. Angesichts der derzeit nicht abreißen lassen Zugänge und verstärkter Tendenzen, auch an den Binnengrenzen Kontrollen vorzunehmen, ist davon auszugehen, dass die Maßnahmen des Außengrenzschutzes binnen Kurzem noch verstärkt werden. Diese Komponente wird, so ist abzusehen, mit den Attentaten des Islamischen Staates im November 2015 in Paris weiter an Gewicht gewinnen. Selbstverständlich haben Staaten das Recht und die Pflicht, ihre Grenzen zu kontrollieren und den Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet zu regeln. Sie müssen aber die menschen- und flüchtlingsrechtlichen Normen beachten.

2.1.3 VERSCHIEBUNG DER POLITISCHEN MACHTVERHÄLTNISSE

Die Durchsetzungschancen für Maßnahmen jenseits des Außengrenzschutzes sind in diesem Politikfeld erfahrungsgemäß insbesondere dann begrenzt, wenn die Mitgliedstaaten Souveränitätsrechte abtreten müssen und starke innenpolitische und wirtschaftliche Vorbehalte einer gemeinsamen europäischen Einigung entgegenstehen. Das gilt derzeit vor allem für Fragen der Um- oder Neuverteilung von Flüchtlingen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die im zuständigen Rat der Innenminister verhandelnden Minister_innen auch die öffentliche Meinung in ihren Mitgliedstaaten im Blick haben. In vielen Mitgliedstaaten zeigen sich europaskeptische und migrationsfeindliche bis hin zu offen fremdenfeindliche Tendenzen, die in den letzten Wahlen ihren parteipolitischen Ausdruck gefunden haben.

Der Rat hatte in diesem Politikbereich bislang die Gewohnheit etabliert, im Konsens zu entscheiden. Das war in der Vergangenheit politischem Fortschritt häufig eher abträglich, weil sich der Rat tendenziell auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigte. Erstmals entschied der Rat in der Debatte um eine Umverteilung von Flüchtlingen im September 2015 zwischen den Mitgliedstaaten mit dem für diesen Politikbereich neuen Qualifizierten Mehrheitsverfahren (QMV). Dabei wurden diejenigen Staaten überstimmt, die sich einer solchen obligatorischen Quote verweigern wollten: Ungarn, Rumänien, Tschechien und die Slowakei. Polen, das sich zunächst gegen eine Quote gewehrt hatte, stimmte letztlich doch zu.

Lippert (2015) schlussfolgerte dazu: „Gerade wenn nationale Interessen so forciert aufeinanderprallen, wie jüngst im Rat, braucht es eine ebenso profilierte wie umsichtige Europäische Kommission, die über die selbst gesetzten Spielregeln der EU wacht und ihre Vorschläge am Gesamtinteresse der Union ausrichtet. Dann können auch Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen große politische Akzeptanz finden.“ Im Unterschied zu dieser Einschätzung lässt es der Verweis auf die Empfindlichkeiten und das Souveränitätsbeharren einiger, vor allem mittel- und südosteuropäischer Staaten jedoch aus meiner Sicht eher geboten erscheinen, dieses Entscheidungsverfahren nur unter großem Vorbehalt anzuwenden, könnten dadurch doch die Widerstände in den mittel- und osteuro-

päischen Staaten erst recht zunehmen (vgl. Lang 2015). Ein Wechsel in den Regierungsmehrheiten könnte außerdem künftig auch andere qualifizierte Mehrheiten herbeiführen. Außerdem muss denjenigen Staaten, denen nicht nur an einer vorübergehenden Umverteilung von zuletzt 160.000 bereits in der EU aufhältigen Personen, sondern an einem permanenten Umverteilungsmechanismus gelegen ist – allen voran Deutschland, aber auch Italien und Griechenland – eine Kooperation mit den östlichen Partnern teuer sein (ausführlich: Kapitel 2.4).

Ebenfalls ohne gesetzgeberische Beteiligung des Parlaments verläuft die Entscheidungsfindung in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/GSVP). Die Ausdehnung auf teils militärische Lösungen und damit in den Bereich der GASP/GSVP birgt somit gravierende Folgen für die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen. Anders als im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (vulgo: Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union), für dessen Ausgestaltung das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt, entzieht sich die Entscheidungsfindung in der Verteidigungspolitik zu großen Teilen der öffentlichen Meinungsbildung und Kontrolle. Unter Umständen birgt sie damit letztlich auch Unklarheit, wer für etwaige Menschenrechtsverletzungen verantwortlich zeichnet (Carra/den Hertog 2015: 24). Anders als die Grenzüberwachung fällt auch die Seenotrettung primär in die Kompetenz der Mitgliedstaaten. Dieser Umstand erschwert auch eine Einigung auf eine gemeinsame zivile Seenotrettung der EU, wie sie das Europäische Parlament und auch viele Nicht-Regierungsorganisationen fordern.

Bei den meisten anderen Gesetzesvorhaben ist das Europäische Parlament über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren beteiligt. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass dieses seine Mitwirkungsrechte selbstbewusst wahrnimmt. In den meisten Fällen dringt es bislang erstens eher auf eine stärkere europäische Regelung denn auf die Souveränität der Mitgliedstaaten (vgl. Bendel 2014; Ripoll Servent 2015; Bendel/Ripoll Servent 2015). Außerdem hat es, nicht zuletzt in der oben erwähnten Entschliebung, auf Maßnahmen zugunsten einer europäischen Rettungsoperation gedrängt sowie auf die Möglichkeiten zur Erteilung von Visa aus humanitären Gründen. Allerdings ist das Abstimmungsverhalten des Europäischen Parlaments in der vergangenen Legislaturperiode stärker entlang der politischen Fraktionen aufgebrochen; das Abstimmungsverhalten unterschied sich aber stark nach einzelnen Teilpolitiken (sub-policies) und sogar nach einzelnen Gesetzesvorhaben (Bendel 2013; Ripoll Servent/Trauner 2014). Mangels klarer Mehrheiten ist das Parlament in der laufenden Legislaturperiode auf fallweise Mehrheitsbildung angewiesen. Die mit 218 Abgeordneten stärkste EVP-Fraktion kann auf ideologische Übereinstimmung mit dem Kommissionspräsidenten sowie mit dem zuständigen Kommissar für Migration, Inneres und Bürgerschaft, Dimitris Avramopoulos zählen sowie auf die Mehrheit im Rat. Die Partei der Hohen Beauftragten, Federica Mogherini, ist Mitglied der S&D-Fraktion mit 198 Abgeordneten. Die Zahl der rechts-außen und euroskeptischen Abgeordneten hat sich gegenüber der letzten Legislaturperiode auf 82 erhöht; diese formieren inzwischen zwei

eigene Fraktionen. Selbst wenn diese nicht gemeinsam abstimmen, üben sie Druck auf die demokratischen Fraktionen aus und schränken deren Allianzbildungschancen ein. Im Prinzip erscheint eine Bildung „Großer Koalitionen“ am wahrscheinlichsten. Allerdings schränkt dies die Möglichkeiten größerer politischer Veränderungen ein (Bendel/Ripoll 2015).

Angesichts dieser Machtverhältnisse werden die Vorschläge der Kommission nachfolgend im Einzelnen erläutert und vor der Analysefolie der Geltung der Menschen- und Flüchtlingsrechte sowie ihrer möglichen Effektivität diskutiert.

2.2 ZUSAMMENARBEIT MIT DEN HERKUNFTS- UND TRANSITSTAATEN

Die Europäische Union unterhält eine ganze Reihe von Formen internationaler Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten von Migrant_innen und Flüchtlingen. Die Hauptinstrumente bestehen in der Bekämpfung irregulärer Migration, der Verfestigung der Außengrenzen und der Rückübernahme. Bezogen auf die Entwicklungskooperation im Bezug zur Migrationspolitik sind die Instrumente freilich noch wenig ausgereift, und die legale Migration ist im Bereich der externen Dimension von Migration quasi inexistent (vgl. García Andrade/ Martín 2015). In geographischer Hinsicht haben sich die Instrumente der GAMM auf die Westbalkanstaaten, Osteuropa und den Südlichen Kaukasus konzentriert, wohingegen Kooperationen mit den Staaten des südlichen Mittelmeers, der Subsahara und Ostafrika erst unlängst an Bedeutung gewinnen (García Andrade/Martín 2015: 10). Geht es nach der Kommission, so soll die EU nun bilaterale und regionale bzw. interkontinentale Kooperationen zu Migrationsfragen verstärken (Rabat-, Khartoum-, Budapest-Prozess, EU-Africa Migration and Mobility Dialogue; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4832_de.htm). Dazu soll die Rolle der EU-Delegationen in den Schlüsselstaaten der Migration verstärkt werden; sie sollen nicht nur Bericht erstatten, sondern auch am „mainstreaming“ zwischen Entwicklungskooperation und Migration beteiligt werden. Spezielle Migrations-Verbindungsbeamte sollen in Drittstaaten wirken, zunächst in Algerien, Marokko, Tunesien, Niger, dem Senegal, Sudan, der Türkei, Pakistan, dem Libanon und Jordanien.

Weitere Vorschläge der Europäischen Kommission zur Kooperation mit Drittstaaten beziehen sich auf die Ursachenbekämpfung in den Herkunftsländern. Das entspricht der grundsätzlichen Forderung, Migration solle stärker als bisher Bestandteil der Außen- und Entwicklungspolitik werden. Die Fluchtursachen, die eigentlichen push-Faktoren für die Entscheidung zu migrieren, sind offenkundig nicht kurzfristig und nicht einfach zu bekämpfen. Hier gilt es tatsächlich, strukturell die einzelnen Generaldirektionen der Kommission stärker aufeinander abzustimmen, insbesondere im Bereich der langfristigen Entwicklungskooperation und der kurz- und mittelfristigen Krisenbekämpfung vor Ort mit der Entwicklungskooperation der Europäischen Kommission, der Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz der Europäischen Kommission (European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection department, ECHO).

Auch unter den Transitstaaten will die EU ihr Engagement verstärken (European Commission 2015d). Beginnend mit Ni-

ger und Mali geht es vor allem um die Sicherung der Grenzkontrollen. Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme (Regional Development and Protection Programme, RDPPs) sollen aufgebaut und erweitert werden, beginnend mit Nordafrika und dem Horn von Afrika. Dafür will die Europäische Union zusätzliche 30 Millionen Euro für den Zeitraum 2015 bis 2016 zur Verfügung stellen. Ein so genanntes Mehrzweckzentrum (multi-purpose centre) wird Ende 2015 in Niger aufgebaut. Hier soll gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations High Commission for Refugees, UNHCR) und den nigerianischen Behörden ein Zentrum für Information, lokale Schutzmöglichkeit und Resettlement entstehen. Dieses Pilotprojekt soll Schule machen: In den Herkunfts- oder Transitstaaten soll den potenziellen Flüchtlingen und Migrant_innen ein realistisches Bild der Erfolgchancen und Risiken einer solchen Reise vermittelt werden. Außerdem soll ihnen die Möglichkeit zur freiwilligen Rückkehr eröffnet werden. Extraterritoriale Asylverfahren sind noch nicht explizit vorgesehen, werden aber diskutiert. Diese Möglichkeit wurde bereits 2003 vom damaligen britischen Premierminister Tony Blair vorgeschlagen und 2005 vom ehemaligen deutschen Bundesinnenminister Otto Schily wieder aufgegriffen.

Ebenso wenig neu ist der Vorschlag, Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten zu schließen, um die Rückkehrquote zu erhöhen. Rückübernahmeabkommen über die Rückführung von Ausländer_innen werden seit etlichen Jahren mit Partnerländern abgeschlossen. Sie regeln teilweise die Rücknahme eigener Bürger_innen, aber auch die von Drittstaatsangehörigen, die nicht oder nicht mehr die Voraussetzungen zu Eintritt, Anwesenheit oder Aufenthalt in einem EU-Mitgliedstaat erfüllen, legen Finanzierungsmodalitäten fest und setzen Fristen für die Rückübernahme. Einige Mitgliedstaaten (vor allem Spanien, Frankreich, Italien, Deutschland und Griechenland) verfügen über bilaterale Rückübernahmeabkommen; außerdem hat die Europäische Kommission seit 2000 auch gemeinsame Abkommen mit Drittstaaten geschlossen. Darin werden i.d.R. verschiedene Politikbereiche mit der Rückübernahme verknüpft, etwa mit entwicklungs-, umwelt-, handels- oder arbeitsmarktpolitischen Themen, bei deren Vertragsvereinbarungen und Umsetzung aber erhebliche Unterschiede untereinander bestehen (Reslow 2012; Dünwald 2015).

Im September 2015 fixierte der Europäische Rat auch eine deutliche Erhöhung des EU Treuhandfonds in Antwort auf die Syrienkrise (EU Regional Trust Funds in response to the Syrian Crisis) und der Unterstützung der syrischen Flüchtlinge in den Aufnahmestaaten Libanon, Jordanien und Irak, um die Push-Faktoren aus diesen Anrainerländern zu reduzieren. Erst in Antwort auf die „Flüchtlingskrise“ wurde das Budget erneut auf insgesamt 1,7 Mrd. Euro für die Jahre 2015 und 2016 erhöht. Neben der Stärkung der drei Agenturen FRONTEX, EASO und EUROPOL und dem Asyl- und Migrationsfonds lag nun ein zusätzlicher Schwerpunkt auf der Finanzierung Europäischer Nachbarschaftspolitik, dem EU Treuhandfonds für Syrien sowie einer Erhöhung der humanitären Hilfe v.a. für den UNHCR, dem Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen und weiteren relevanten Organisationen, die mit der Betreuung von Flüchtlingen betraut sind. Die Mitgliedstaa-

ten sind aufgerufen, den EU-Beitrag entsprechend mit eigenen Mitteln zu ergänzen. Allerdings sind im Falle des Beitrags für die Programme des Hohen Flüchtlingskommissariats und des Welternährungsprogramms bis Redaktionsschluss nur zwei Mitgliedstaaten – Großbritannien und Deutschland – ihrer Selbstverpflichtung nachgekommen. Im Falle des Treuhandfonds für Syrien sind dies ebenfalls zwei Mitgliedstaaten: Italien und Deutschland. Für den Nottreuhandfonds für Afrika hatten sich zuletzt Luxemburg, Spanien und Deutschland beteiligt; dieser wurde im November beim EU-Afrika-Gipfel erheblich erhöht (European Commission 2015e).

2.2.1 EXTERNE DIMENSION DER MIGRATION ODER EXTERNALISIERUNG DES GRENZSCHUTZES?

Ursprünglich Kern nationalstaatlicher Souveränität, haben Grenzmanagement und Migrationskontrolle sich allmählich auf die intergouvernementale und von dort auf die supranationale Ebene bewegt. Aus der Innen- und Justizpolitik heraus lappen diese Themen nun immer weiter in andere Politikfelder hinein. Die externe Dimension der Migration und Migrationskontrolle, wie sie der oben erwähnte Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) begreift, bezieht die Herkunfts- und Transitstaaten mit ein, wenn es um das Grenzmanagement geht. Diese Tendenz wird in der Literatur auch häufig unter den Begriff der Externalisierung gefasst (kritisch etwa: Buckel 2014; Dünwald 2015). Unter dem Begriff der Externalisierung finden sich aber ganz unterschiedliche Phänomene wie a) nationale Maßnahmen, die internationale Auswirkungen zeitigen (z. B. die aktuell von der Bundesregierung beschlossenen Transitzonen), b) ein verstärktes Augenmerk auf die Sicherung der Außengrenzen und die Bekämpfung irregulärer Migration durch Grenzkontrollen, den Bau von Zäunen etc., c) Maßnahmen der Rückkehrförderung, Rückübernahmeabkommen, Rücktransporte in Drittstaaten, d) die Durchführung von Asylverfahren außerhalb des Territoriums eines Mitgliedstaates der EU und e) Maßnahmen, welche die Ursachenbekämpfung von Flucht betreffen wie etwa die Verbindung zwischen Entwicklungskooperation und Migration (vgl. Zapata-Barrero 2013: 6f.). Diese externe Form der governance – die Geltung von Rechten jenseits der institutionellen Integration – wird auch als Extraterritorialisierung bezeichnet und hebt darauf ab, dass die EU ihre Grenzen nach außen ausdehnt. Das betrifft das Bemühen, Drittstaaten dazu zu bewegen, ihre Staatsangehörigen an der Ausreise zu hindern, Migrant_innen möglichst nahe ihrer Herkunftsländer unterzubringen bzw. zu verhindern, dass sie in das Staatsgebiet von EU-Mitgliedsländern einreisen.

Dabei lassen sich im Prinzip zwei Ansätze unterscheiden: der Ansatz der „Fernsteuerung“ („remote control“, Zapata-Barrero 2013: 10), der eher sicherheitsbasiert, reaktiv (auf die Kontrolle von Migrationsbewegungen abzielend) und restriktiv ist, wohingegen ein an den Ursachen ansetzender Ansatz („root cause approach“, Zapata-Barrero 2013: 10) entwicklungsorientiert, proaktiv/präventiv ausgerichtet ist und auf Innovation der Politik setzt.

Erstere Strategie wird in der europäischen Politik durch verschiedene, wenn auch nur lose miteinander verbundene

Instrumente gestützt und soll der Agenda nach mit dem Fokus auf diplomatischen Druck, den Ausbau bi- und multilateraler Treffen, weiteren Rückübernahmeabkommen sowie eine verstärkte Rücknahmepolitik, institutionell auf den Auf- und Ausbau externer Camps und Grenzkontrollen noch ausgebaut werden. Die zweite Strategie – die der entwicklungsbezogenen, proaktiven Externalisierung – erscheint hingegen in den Plänen der Europäischen Union noch weniger verankert.

Aus menschenrechtlicher Perspektive wird die Debatte um extraterritoriale Staatenpflichten derzeit stark bezogen auf Mobilitätspartnerschaften und Rückübernahmeabkommen geführt (Garlick 2006; Gammeltoft-Hansen 2009; Zapata-Barrero 2013; den Heijer 2011; Taylor Nicholson 2011). Sie gewinnt in Bezug auf die Europäische Agenda für Migration erneut an Brisanz und kann für sie fruchtbar gemacht werden. Das extraterritoriale Handeln muss dabei der Tatsache Rechnung tragen, dass internationale Gerichte zur Überwachung der Einhaltung von Menschenrechten – so auch der EGMR im weiter unten erläuterten erwähnten Hirsi-Urteil – feststellen, Personen unterlägen der Gerichtsbarkeit eines ausländischen Staates dann, wenn dieser die tatsächliche Staatsgewalt und/oder Macht über das Gebiet oder die Personen ausübt. Diese beiden Perspektiven – die entwicklungs- und die menschenrechtliche – geben der folgenden Debatte einen wichtigen Impuls.

2.2.2 MANGELNDE ENTWICKLUNGSPOLITISCHE AUSRICHTUNG

Verstärkte entwicklungspolitische Ansätze, die auch Nicht-Regierungsorganisationen in die Konzeption, Planung und Umsetzung einbeziehen, können sehr wohl einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung von Flucht- und Migrationsbewegungen bieten, sowohl in den Herkunfts- als auch in den Transitstaaten. Sie unterstreichen die Potenziale und Ressourcen der Flüchtlinge, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, wenn sie das Recht erhalten, zu lernen und zu arbeiten (z. B. Newland 2015). Dieser Zugang, der über die bisherigen humanitären Ansätze hinausreicht (Papademetriou 2015), ist zwar in den Plänen der Kommission immer wieder präsent, kann aber noch erheblich ausgebaut werden. Entwicklungs- und entwicklungspolitische Ansätze dürfen sich nicht im Aufbau von Grenzregimen der Herkunfts- und Transitstaaten erschöpfen, zumal dann nicht, wenn es sich um diktatorische Regime handelt, die die eigenen Landsleute an der Ausreise hindern (kritisch: Pro Asyl 2015 auf der Basis eines ARD-Monitor-Berichts).

Bezüglich der Rücknahmeübereinkommen ist darauf zu verweisen, dass Drittstaaten zwar zu aktiven Partnern der Migrationspolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten werden (Reslow 2012), die ihre Verhandlungspositionen durchaus erkennen (wenngleich in unterschiedlichem Maße, je nach Position des Partners). Die bisher abgeschlossenen Verträge enthalten jedoch keine effektiven Menschenrechtsgarantien. „Zwar ist immer eine Klausel zu finden, nach der völkerrechtliche Verpflichtungen der Vertragsparteien von den Abkommen nicht berührt werden. Aber das stellt keinerlei wirksame menschenrechtliche Garantie dar, vor allem nicht gegen Kettenabschiebungen in einen Verfolgerstaat“ (Grenz et al. 2015: 95).

Auch sind entwicklungspolitische und migrationspolitische Instrumente und Maßnahmen in dieser „Geben und Nehmen“-Logik u.U. auf problematische Weise miteinander verknüpft:

„Da die EU für die Mitgliedstaaten bislang keine hinreichend präzisen und verbindlichen Regeln aufgestellt hat, welche Standards bei der Auswahl der Vertragspartner und Ausgestaltung der Rückübernahmeabkommen gelten sollen, besteht hier die Gefahr, dass menschen- und flüchtlingsrechtliche Garantien unterlaufen werden. Vor diesem Hintergrund ist die Verknüpfung von Rückübernahmeabkommen und Entwicklungshilfe umso problematischer – wenn dies dazu führt, dass die Entwicklungshilfe nicht nur nach anderen Maßstäben, sondern auch an andere Empfänger verteilt wird als zuvor. Folglich ist es nicht richtig, dass Rückübernahmeabkommen dadurch legitimiert werden, dass die menschenrechtliche Situation in den Rückübernahmestaaten durch Entwicklungshilfe verbessert wird. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Rückübernahmeabkommen Entwicklungshilfe delegitimieren“ (Riebau 2015).

2.2.3 EXTRATERRITORIALE STAATENPFLICHTEN IN RDPPS

Bezüglich des neuen-alten Instruments Regionaler Entwicklungs- und Schutzprogramme ergeben sich momentan noch mehr Fragen als Antworten.

Fraglich ist, ob in den regionalen Aufnahmezentren (RDPPs) auch eine Überprüfung von Asylmöglichkeiten von außerhalb der EU-Grenzen erfolgen soll – wie sie der Europäische Rat in seinen Leitlinien von 2014 empfiehlt und sie die Europäische Kommission mit dem Pilotprojekt in Niger zumindest anreißt.

Die Attraktivität solcher Vorschläge liegt offenkundig darin, dass Menschen mit einer Anerkennungsperspektive auf sichereren und geordneten Wegen nach Europa kommen könnten. Dies würde zugleich die Zahl derer, die ohne Perspektive kämen, verringern und die Zahl der Rückführungen reduzieren. Gelegentlich wird die Debatte erweitert um die Möglichkeit, hier nicht nur Asyl-, sondern auch Migrationsperspektiven zu öffnen.

Seit diese Vorschläge vor zehn Jahren diskutiert, stark kritisiert und schließlich verworfen worden waren, hat sich die EU-Gesetzgebung weiterentwickelt und sind neue Institutionen entstanden. So hat das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) die explizite Aufgabe, auch mit Drittstaaten zu kooperieren, und der Europäische Diplomatische Dienst, (European External Action Service, EEAS), soll in Drittstaaten auch in den Bereichen Migrations- und Asylpolitik agieren (Garlick 2015).

Dennoch wirft diese Debatte menschen- und flüchtlingsrechtlich viele Bedenken auf: Zunächst gilt zu prüfen, inwiefern die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten hier einen Teil ihrer Schutzverantwortung nach außen verlagern und die Verantwortung für Aufnahme und Schutz auf Dritte übertragen. Die jüngere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hat in dem weiter oben zitierten Hirsi-Urteil nicht umsonst unterstrichen, dass das Prinzip des non-refoulement auch außerhalb des eigenen nationalen Territoriums gilt – sei es in internationalen Gewässern, Grenzgebiete

ten oder auf dem Territorium eines anderen Staates, sobald Staaten effektive Kontrolle über Individuen ausüben. Diese Personen können nicht in Länder zurückgewiesen werden, in denen ihnen Verfolgung, Folter, inhumane oder erniedrigende Behandlung droht, oder in Länder, die sie weiter in solche Risikogebiete zurückweisen würden. Das beinhaltet auch die Beachtung prozeduraler Schutzmaßnahmen wie den Zugang zu einer Anhörung, einem Rechtsbeistand, Verdolmetschung, Information und den Zugang zu Rechtsbehelf.

Eng damit zusammen hängt die Frage, in welchen Ländern solche Zentren aufgebaut oder ausgebaut werden könnten. Sollen bestehende Camps in Erstaufnahmestaaten etwa mit Hilfe des UNHCR zu einer Art Ausreisezentren ausgebaut werden? Zu Recht wird kritisiert, dass nicht einmal alle Aufnahmeländer Signatarstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention sind. Damit entsteht die Gefahr, dass Asylsuchende keinen angemessenen Schutz erhalten und sogar Gefahr laufen, dass ihr Recht auf Nichtzurückweisung unterminiert wird. UNHCR hat unter bestimmten Bedingungen seine Unterstützung für die Durchführung multilateral organisierter Asylverfahren zugesagt (UNHCR 2015a), insistiert aber, dass Asyl von weiteren Lösungen für Flüchtlinge (etwa resettlement) begleitet werden muss. Das ist eine andere Situation als noch zu Anfang der 2000er Jahre, als weder die Mitgliedstaaten noch der UNHCR für ein solches gemeinsames Asylverfahren (joint processing) zu gewinnen war (Garlick 2006). Jedoch: Was passiert im Land der Erstaufnahme in dem Fall, in dem ein_e Antragsteller_in zurückgewiesen wird? Welche Rechte kommen ihm/ihr zu? Welche praktischen Konsequenzen ergeben sich für seine oder ihre Rück- oder Weiterreise?

Das Instrument der externen Asylverfahren in solchen Zentren wirft aber außerdem eine ganze Reihe praktischer und juristischer Probleme auf, die mit dem Zustand des Asylsystems im Inneren der EU selbst zusammenhängen. Mitnichten verfügt die EU bislang über ein einheitliches Asylsystem, in dem die Kriterien für die Zuerkennung eines Flüchtlingsstatus, die Aufnahme, die Verfahren und damit die Chancen auf positive Entscheidung einheitlich wären (ECRE 2014), wie weiter unten erläutert wird. Ja, unter den aktuellen Bedingungen klafft die Kluft der Asylgewährung zwischen den Mitgliedstaaten noch weiter auseinander. Unklar ist damit nicht allein die Zuständigkeit für solche Verfahren, sondern auch die Frage, in welchen Mitgliedstaat ein Flüchtling nach seiner Anerkennung einreisen soll (Garlick 2015). Dennoch: In Kombination mit humanitären Visa- oder mit Protected-Entry-Verfahren, mit ausgedehnten Resettlement-Verfahren bergen diese Instrumente durchaus Potenzial, das es unter menschen- und flüchtlingsrechtlichen Vorgaben weiter zu diskutieren gilt. Auch darüber besteht erheblicher Forschungs- und Diskussionsbedarf für die kommenden Jahre.

2.2.4 KURZ- UND LANGFRISTIGE LÖSUNGEN FÜR ANRAINERSTAATEN

Ohne eine entsprechende Unterstützung der Anrainerstaaten werden die Zugänge kurzfristig nicht abnehmen. Die Mitgliedstaaten müssen daher zu ihren Selbstverpflichtungen stehen und diese, wo immer möglich, noch ausbauen. Die oben diskutierte Aufnahme über resettlement ist ein wichti-

ger Ansatzpunkt für dauerhafte Lösungen gemäß dem internationalen Flüchtlingsregime für all jene Personen in den Camps außerhalb Europas, die besonders verletzlich sind. Der Vorschlag der Europäischen Kommission, 20.000 Personen über einen Zeitraum von zwei Jahren über die Mitgliedstaaten durch Neuansiedlung zu verteilen, mag nach Zahlen gering erscheinen, ist aber ein guter erster Ansatz, der dieser Forderung Rechnung, trägt und ein Instrument, in dessen Anwendung UNHCR bereits erhebliche Erfahrung mitbringt.

Darüber hinaus ist aber auch die lokale Integration in die Erstaufnahmestaaten dringend zu verbessern. Solange Flüchtlinge in den Ländern ihrer Ankunft nicht arbeiten dürfen, keinen oder wenig Zugang zu Bildung und Gesundheit haben, ist es nicht verwunderlich, dass sie weiterwandern – zumal es sich ja in vielen Fällen um gemischte Gruppen („mixed flows“), handelt (UNHCR 2015 und 2015a).

Daher gibt es auf globaler Ebene bereits seit Jahren Bestrebungen, langfristig über eine Überprüfung des internationalen Flüchtlings- und Migrationsrechts zu reflektieren (Long 2015). Arbeitsmigration könne, so das Argument, letztlich sogar dazu beitragen, das internationale Regime zum Flüchtlingsschutz zu verbessern. Jedoch stehen dem auf europäischer Ebene derzeit wachsende rechtspopulistische und -extreme Tendenzen entgegen. Allerdings sind auch humanitäre Organisationen und Nicht-Regierungsorganisationen häufig gegen eine Vermischung von Flüchtlings- und Migrationsstatus, denn dies könnte die Kriterien für den Schutz verwässern und letztlich dazu führen, dass Staaten nicht die Schutzbedürftigen aufnehmen, sondern diejenigen, die ihnen wirtschaftlich gewinnbringend erschienen. Die Rechte für Migrant_innen könnten aber unzureichend für den Schutz von Flüchtlingen sein, die internationalen Schutzes bedürfen und über den Weg legaler (Arbeits-) Migration wandern. Dennoch ist diese Debatte möglicherweise in Verbindung mit jener um die legalen Zugangswege fruchtbringend.

2.3 SEENOTRETTUNG UND BEKÄMPFUNG KRIMINELLER SCHLEUSERNETZWERKE

Die Europäische Kommission nahm die Beschlüsse des Rates für Auswärtige Angelegenheiten für eine Bekämpfung des Schlepperwesens auf; der Rat der Außen- und Verteidigungsminister der Europäischen Union beschloss im Juni 2015 die Einleitung der Operation. Im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist die EU mit der EUNAVFOR MED somit erstmals in Form einer Militäroperation aktiv, um Schlepperschiffe von Flüchtlingen und Migrant_innen aufzuspüren, aufzubringen und zu zerstören, um so das Geschäftsmodell der Schmuggler_innen und Händler_innen zu unterbrechen und zugleich Menschen im Mittelmeer zu retten (vgl. European Union External Action 2015).

Ein Dreistufenplan wurde entwickelt, mit dem Ziel, das „Geschäftsmodell der Schlepper- und Schleuserringe zu zerstören“. In einer ersten Phase wurde die Operation geplant, wurden Seeaufklärer, Drohnen und Satelliten eingesetzt, um die Schleppernetze aufzuspüren und zu überwachen. In der zweiten, operativen Phase, die der Zustimmung des UN-Sicherheitsrates bzw. der libyschen Regierung bedurfte, wer-

den Boote zunächst außerhalb der libyschen Gewässer aufgebracht; Schleuser_innen können verhaftet, ihre Boote zerstört werden. In einer dritten Phase sollen – wiederum vorbehaltlich der Zustimmung des Sicherheitsrates – Boote und andere Infrastruktur der Schleuser_innen auch auf libyschem Territorium zerstört werden können.

Parallel dazu hat die EU die Mittelausstattung der gemeinsamen FRONTEX-Operationen Triton und Poseidon verdreifacht, an der sich seit Mai 2015 auch der deutsche Versorger Berlin und die Fregatte Hessen beteiligten. EUROPOL setzte eine Einsatzgruppe für die Seeaufklärung (JOT MARE) ein. EUROPOL als Anlaufstelle für die Bekämpfung von Schleppernetzen soll zu einer zentralen Anlaufstelle für die behördenübergreifende Zusammenarbeit im Kampf gegen Schlepperaktivitäten ausgedehnt werden. Die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, die Europäische Fischereiaufsichtsagentur und EUROJUST sollen stärker miteinander kooperieren.

2.3.1 BEDEUTUNG UND AUSSTATTUNG DER SEENOTRETTUNG

UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon hat zu bedenken gegeben, dass die Seenotrettung bei einer Ausweitung der Mission gegenüber der Schlepperbekämpfung in den Hintergrund treten könne (Rettman 2015). Diese ist angesichts der horrenden Situation im Mittelmeer (UNHCR 2015a, Altai Consulting 2015, IOM 2015) dringend geboten. Daraus resultieren grundlegende menschenrechtliche Herausforderungen: zunächst das Recht auf Leben, das Recht auf Nicht-Zurückweisung (non-refoulement) und der menschenwürdigen Behandlung von Menschen, die auf See gerettet oder umgeleitet werden (ausführlich: FRA 2013).

Die Seenotrettung zur Garantie des fundamentalen Rechts auf Leben (Art. 2 der EU-Grundrechtecharta und Art. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention) ist – anders als die Grenzkontrolle, die unter EU-Recht (Art. 79 AEUV) fällt – im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (engl.: United Nations Convention on the Law of the Sea 1982) fixiert. Sie ist Verpflichtung eines jeden Staates (Art. 98); alle Küstenstaaten sind verpflichtet, Such- und Rettungsdienste zu etablieren. Koordiniert werden sie nach der Internationalen SAR-Konvention (vgl. International Maritime Organisation) durch Internationale Leitstellen zur Koordination der Seenotrettung.

Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK; zit. als Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge 1951 und New Yorker Protokoll von 1967) fixiert darüber hinaus das Recht der Nicht-Zurückweisung (non-refoulement). Dieses bezieht sich auf die Zurückweisung eines Menschen über die Grenzen von Gebieten, „in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“ Das Prinzip des non-refoulement schließt auch die Zurückweisung in andere Staaten mit ein, in denen ein Risiko auf weitere Zurückweisung bis in den Herkunftsstaat besteht (so genanntes indirektes refoulement). Es verbietet auch so genannte push backs auf hoher See. Die GFK ist von allen Mitgliedstaaten ratifiziert und hat in Art. 78 der AEUV Eingang

in europäisches Primärrecht gefunden sowie in Art. 18 der EU-Grundrechtecharta. In dem wegweisenden Urteil *Hirsi Jamaa* u.a. gegen Italien (European Court of Human Rights, Application no. 27765/09) hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte dieses Prinzip auf das Abfangen von Booten auf See angewandt.

Im Mittelmeer operieren nationale Küstenwachen, private Organisationen und Projekte (Watch the Med, Migrants Offshore Aid Station, MOAS, Sea Watch) und seit November 2014 die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX. Anfänglich war die von FRONTEX durchgeführte Operation Triton finanziell erheblich geringer und mit einem begrenzteren Radius ausgestattet als die von der italienischen Küstenwache ausgeführte Operation Mare Nostrum. FRONTEX wurde in der Folge besser ausgestattet, die Mittel verdreifacht. Anders als Mare Nostrum sind die von FRONTEX angeführten Operationen Triton und Poseidon jedoch primär für die Außengrenzsicherung und nicht primär für die Seenotrettung vorgesehen. Wie der Exekutivdirektor von FRONTEX, Fabrice Leggeri, in einem Interview mit der Zeitung *The Guardian* am 22. April 2015 sagte: „Triton kann keine Such- und Rettungsoperation sein. Ich meine, dass wir in unseren operativen Plänen keine Vorkehrungen für proaktive Such- und Rettungsaktionen treffen können. Dies ist nicht im Mandat von Frontex enthalten und, nach meiner Auffassung, auch nicht im Mandat der Europäischen Union“ (zit. nach Kingsley/Traynor 2015, Original Englisch). Das Forum Menschenrechte (2015: 5) hält diese Selbstbeschreibung für nicht zutreffend. Vielmehr verweise diese auf die agentureigene Schwerpunktsetzung. In jedem Fall scheinen Seenotrettungs- und Kontrolloperationen in der Praxis häufig zu verwischen (Llewellyn 2015: 11), da die Boote, die zum Transport von Migrant_innen verwendet werden, oftmals seeuntauglich sind.

Wie auch andere Organisationen, fordert das Forum Menschenrechte daher einen EU-eigenen, zivilen Seenotrettungsdienst. Bislang scheiterte dies aber an der Befürchtung einiger Mitgliedstaaten, die Rettung Schiffbrüchiger könne einen Pull-Faktor für noch mehr Flüchtlinge darstellen (Grenz et al. 2015: 103, Altai Consulting 2015: 113). Angesichts der Tatsache, dass, wie oben erläutert, die Entscheidung bei den Mitgliedstaaten liegt und der in den vergangenen Monaten ständig zunehmenden Zugänge stehen die Chancen momentan für eine solche Weichenstellung eher schlecht. Dennoch wird die Kommission bis Ende 2015 einen Vorschlag vorlegen. Von ihrem Verhandlungsgeschick hängt es nicht zuletzt ab, die Staaten zu einem Mitmachen zu bewegen.

2.3.2 VÖLKERRECHTLICHE FRAGEN

Die EU bemühte sich zunächst um eine Zustimmung der international anerkannten libyschen Regierung in Tobruk, die diese aber kategorisch verweigerte. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, ersuchte sodann den UN-Sicherheitsrat im Mai 2015 um ein Mandat auf Grundlage des Kapitels VII der UN-Charta. Nach dessen Artikel 39 müsste es sich in der augenblicklichen Lage entweder um eine „Bedrohung des Weltfriedens“ oder um eine „Gefahr für die internationale Sicherheit“ handeln, in die libysche Souveränität einzugreifen. Mogherini argumentierte, die Ereignisse im Mittelmeer seien nicht nur eine

humanitäre Notlage, sondern auch eine Sicherheitskrise: Schmugglernetzwerke seien verbunden mit terroristischen Aktivitäten und finanzierten diese in einzelnen Fällen. Dies trage dazu bei, so ihr Argument, eine per se bereits instabile Region noch instabiler zu machen (vgl. European External Action Service 2015). Bereits im Falle Iraks und Somalias (1991/92 und 2008) hatte der Sicherheitsrat festgestellt, dass „Flüchtlings- und Migrantenströme zwar per se keine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit darstellen, aber durchaus geeignet sein können, eine Region so zu destabilisieren, dass davon eine „Gefahr für die internationale Sicherheit“ ausgehen kann. Vor allem könnten im „Schlepptau“ der Flüchtlinge auch Terroristen einreisen, die das allgemeine Chaos für ihre friedensgefährdenden kriminellen Aktivitäten ausnützen könnten.“ (Hummer 2015).

Eine entsprechende Resolution des Sicherheitsrates wurde am 9. Oktober 2015 (gegen die Stimme Venezuelas) angenommen (Resolution 2240 (2015)). Demnach dürfen die Mitgliedstaaten bei der Operation Sophia (benannt nach einem auf dem deutschen Schiff Schleswig-Holstein geborenen Kind, dessen Mutter zuvor vor der libyschen Küste gerettet worden war) ein Jahr lang Schiffe auf hoher See vor der Küste Libyens inspizieren, von denen sie annehmen, dass diese zum Menschensmuggel oder -handel verwendet werden. Unter Kapitel VII der UN Charta handelnd, dürfen sie auch Schiffe anhalten, durchsuchen, beschlagnahmen und ggf. umleiten, wenn diese nachweislich zum Menschensmuggel oder -handel dienen (United Nations 2015). Seit dem 7. Oktober operiert EUNAVFOR MED bereits im Mittelmeer. Die Beteiligung ist bis 31. Oktober 2016 vorgesehen. Neben Deutschland² beteiligen sich Frankreich, Großbritannien, Italien, Slowenien und Spanien an dieser Mission.

Das deutsche Forum Menschenrechte vertritt die Auffassung, dass „Fluchtbewegungen keine Gefahr für den Frieden darstellen“ könnten und dass „Schleusung (...) zudem keine staatliche oder staatsähnliche Handlung sei“, sich die EU damit also „aktiv an einer weiteren Aushöhlung des Völkerrechts beteiligen“ würde (Forum Menschenrechte 2015: 3). Zu all diesen Fragen besteht aus meiner Sicht politik- wie rechtswissenschaftlich erheblicher Forschungsbedarf.

2.3.3 RISIKEN DES EUNAVFOR MED-MANDATS

Über die völkerrechtliche Frage hinaus stellt sich auch die Frage der empirischen Umsetzbarkeit des Mandats von EUNAVFOR MED. Unklar ist, wie eindeutig sich Schlepperboote identifizieren und zerstören lassen und wie verhindert werden kann, dass Flüchtlinge selbst zu Schaden kommen (Scherr 2015). Für Militäreinsätze besteht das Risiko einer Konfrontation auf libyschem Territorium, u.a. durch Milizen, Extremist_innen und Terrorist_innen. Außerdem steht zu befürchten, dass Schmuggler_innen selbst sich in Antwort auf die Militäroperation bewaffnen könnten, so dass auch für ziviles Personal Risiken bestünden.

² Für den deutschen Einsatz war gemäß Art. 24 Abs. 2 GG ein Bundestagsmandat erforderlich, das der Deutsche Bundestag am 1. Oktober 2015 mit der Mehrheit der Regierungskoalition erteilte (BT-Drucksache 18/6013). Deutschland beteiligte sich mit maximal 950 Soldaten.

2.3.4 MANGELNDE EFFEKTIVITÄT AUFGRUND MANGELNDER ALTERNATIVEN

Zweifellos ist dokumentiert, dass das Schleuserwesen ein profitorientiertes Geschäft ist. Es ist belegt, dass vor allem Menschenhändler_innen, aber auch zahlreiche Menschen-smuggler_innen die Rechte der Flüchtlinge unter Umständen mit Füßen treten (etwa: Di Nicola/Musumeci 2015; Townsend/Oomen 2015). Die Hintermänner oder -frauen dieser Geschäfte aber verbleiben in der Regel in Libyen und sind in aller Regel nicht einmal selbst mit auf den Schleuserbooten (Llewellyn 2015: 22f).

Dennoch wird ebenso deutlich, dass auch die Aufnahmestaaten der Europäischen Union die Rechte der Flüchtlinge, vor allem das oben erläuterte Gebot der Nicht-Zurückweisung, unterminieren: Sie schaffen kaum legale Zugangswege zum Schutz auf ihrem Territorium und sie sind sogar wegen illegaler Zurückweisungen (dazu u.a.: Amnesty International 2014) wiederholt an den Pranger gestellt worden.

Vor diesem Hintergrund haben wir bislang keinerlei Beweise dafür, dass eine solche Bekämpfung des Schlepperwesens für sich genommen tatsächlich effektiv sein wird. Vielmehr steht zu befürchten, dass die Schlepper_innen auf noch gefährlichere Routen ausweichen, damit die Risiken der Flucht für Flüchtlinge und Migrant_innen erheblich erhöhen und zugleich immer höhere Profite machen (Amnesty International 2014) – oder aber, dass sie, wie zuletzt mehr als deutlich – neue und kürzere Wege mit billigeren und seeuntauglicheren Schiffen über die Ägäis- und Balkanroute gehen: Schmugglernetzwerke passen sich offenkundig in enormer Geschwindigkeit neuen Gegebenheiten an (De Bruycker et al. 2013, Townsend/Oomen 2015). Solange also keine legalen Zugangswege geschaffen werden, werden die Flüchtlinge aller Wahrscheinlichkeit nach auf Schlepper_innen angewiesen sein und entsprechende Routen einschlagen. Dieser Argumentation folgen auch verschiedene Positionspapiere von Menschen- und Flüchtlingsrechtsorganisationen wie etwa der Brüsseler NGO-Zusammenschluss ECRE (2015).

2.4 DIE EU UND IHRE MITGLIEDSTAATEN

Stand im vorangegangenen Kapitel die Verlagerung von Grenzen nach außen durch extraterritoriale Kontrollen im Mittelpunkt der Diskussion, so zielt das folgende Kapitel zunächst auf den Grenzschutz der Europäischen Union (verankert in Art. 67 und 77 AEUV). Ziel dieser Politik ist es, den Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen dadurch zu sichern, dass die EU eine gemeinsame Politik an den Außengrenzen etabliert und sichert – ein System, das in den vergangenen Monaten deutlich ins Wanken geriet. Zu seiner Verfestigung hat die Kommission in der Europäischen Agenda für Migration Vorschläge gemacht.

Die Agenda sieht auch vor, auf der Grundlage der gemeinsamen Asylpolitik (Art. 67 Abs. 2 und 78 des AEUV sowie Art. 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) das 2013 verabschiedete „Asylpaket“ zu verfestigen, als dessen Rückgrat das in den vergangenen Monaten kollabierte, aber schon lange kränkelnde Dublin-System zählt. Dieses wird in Kapitel 2.4.2 diskutiert. Maßnahmen zur Etablie-

rung einer Liste sicherer Herkunftsstaaten haben nicht nur in Deutschland, sondern auch auf der EU-Ebene politische Debatten provoziert; ähnlich ist es um die Vorschläge zur Rückkehrförderung bereits abgelehnter Asylbewerber_innen bestellt.

Schließlich möchte die Kommission diejenigen Instrumente verbessern, die im Bereich der legalen Migration und der Integration liegen. Vertragsgemäß (Art. 79 und 80 AEUV) kann sie die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, auch zu Zwecken der Familienzusammenführung, festlegen. Allerdings obliegt es den Mitgliedstaaten zu bestimmen, wie viele Menschen aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort Arbeit zu suchen. Für die Integration von Drittstaatsangehörigen mit rechtmäßigem Aufenthalt kann die EU Anreize und Unterstützung bereitstellen. Die Mitgliedstaaten haben aber nicht die Kompetenz dafür abgetreten, dass die EU die nationalen Gesetze und Verordnungen harmonisiert. In diesem engeren Rahmen hat die Kommission Vorschläge für diese beiden Bereiche gemacht, die vor dem Hintergrund einer stark gestiegenen Einwanderung künftig zukunftsweisend sind.

2.4.1 GRENZMANAGEMENT: HOTSPOTS UND SMART BORDERS

Die EU verfügt zum Grenzschutz an den Außengrenzen über den Schengener Grenzkodex, der die Bedingungen zur Grenzüberschreitung und auch – wie jüngst geschehen – zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen festlegt. Sie hat dazu Fonds zur Entlastung der Staaten an den Außengrenzen (Fond für die innere Sicherheit – Grenzen und Visa), Datenbanken zur Kontrolle und Steuerung (Schengener Informationssystem, SIS, Visa-Informationssystem, VIS, EURODAC), Sanktionsmaßnahmen bei unerlaubter Ein- oder Durchreise und bei unerlaubtem Aufenthalt. Für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen hat die EU die Grenzschutzagentur FRONTEX zur Verfügung, von der bereits im Zusammenhang mit den Operationen Triton und Poseidon zur Sicherung der Seegrenzen im Mittelmeer die Rede war. FRONTEX stand bereits in den vergangenen Jahren immer wieder im Mittelpunkt von Reformmaßnahmen, und auch die neuen Vorschläge der Europäischen Agenda für Migration setzen bei FRONTEX an. Die Kommission nimmt Ideen wieder auf, die bereits im Stockholm-Programm vorhanden, dann aber erst wieder in den Leitlinien des Europäischen Rates 2014 aufgenommen wurden: Sie soll bis Ende 2015 prüfen, wie ein europäischer Grenz- und Küstenschutz aussehen könnte.

FRONTEX kommt auch eine wichtige Aufgabe bei der Entlastung der Staaten an den Außengrenzen zu: In Italien und Griechenland werden so genannte Hotspots errichtet, in denen Migrationsmanagements-Unterstützerteams (Migration Management Support Teams) den Mitgliedstaaten, die sich am meisten unter Druck fühlen, bei der Registrierung und Umsiedlung von Flüchtlingen behilflich sind. Dazu werden die Agenturen FRONTEX, EASO, Europol und – vorgesehen – Eurojust – aktiviert. Der erste Hotspot wurde auf der italienischen Insel Lampedusa errichtet, gefolgt von einem weiteren auf der griechischen Insel Lesbos. Zugleich begann das Umsiedlungs- und Neuansiedlungsprogramm. Die Agen-

turen sollen die nationalen Behörden bei der Registrierung und Kontrolle sowie Rückführung der Flüchtlinge und Migrant_innen unterstützen. In den Hotspots sollen nach einem Screening durch regionale Koordinationsteams drei „Kategorien von Personen“ ausfindig gemacht werden, nämlich a) Asylsuchende, b) Rückzuführende, c) Personen mit unklarer Situation. Die Idee dahinter ist eine bessere Unterstützung der überlasteten Staaten an den Außengrenzen und ein Pooling der Kompetenzen. Die meisten Hotspots befanden sich bei Redaktionsschluss noch im Aufbau. Die Wirkung auf die menschen- und flüchtlingsrechtliche Situation und die Effektivität dieser Maßnahme können somit erst nach einigen Monaten bewertet werden. Vorläufig lässt sich sagen, dass die EU erst sehr spät reagierte. Bereits 2014 war klar, dass die Lage in Italien und Griechenland sich massiv verschlechtern würde. Tony Bunyan, der Direktor der britischen Nicht-Regierungsorganisation Statewatch, kommentierte, die Hilfe sei zu spät gekommen. Sie konzentrierte sich auf die Registrierung und die Abnahme von Fingerabdrücken (nötigenfalls mittels „verhältnismäßiger Zwangsmaßnahmen“) und würde so Kontrollmaßnahmen vor humane Antworten stellen (Statewatch 2015b).

Der EU-weite Grenzstandard soll 2016 als ganzer überprüft werden. Explizit erwähnt die Agenda auch das so genannte Smart-Borders-System oder das System „Intelligenter Grenzen“. Dabei handelt es sich um ein seit 2008 in der Planung befindliches System. Ein erster Gesetzesvorschlag der Kommission von Februar 2012 scheiterte jedoch an den Vorbehalten des Europäischen Parlaments. Die Idee des Smart-Border-Pakets, das auf alle Drittstaatsangehörigen zielt, ist es, einerseits Grenzkontrollen für so genannte bona-fide-Reisende, d.h. Vielreisende (etwa Geschäftsreisende, Familienangehörige), die eine Vorabkontrolle durchlaufen haben, zu vereinfachen. Die soll über das Registered-Travellers-Programm (RTP) erfolgen. Andererseits zielt die EU über das Entry-Exit-System (EES) auf die Erfassung der Einreise und Ausreise von Drittstaatsangehörigen durch eine elektronische Registrierung (anstelle des Abstempelns von Pässen). Damit sollen solche Personen registriert werden, die mit einem gültigen Visum einreisen, aber als overstayers dessen Gültigkeit überschreiten und so irregulär in einem Mitgliedstaat bleiben. Angesichts massiver Kritik an diesen Plänen hat die Kommission ein Pilotprojekt in zwölf Ländern an 17 Land-, See- und Flughafengrenzstationen unter der Ägide von eu-LISA gestartet; sie hat eine öffentliche Konsultation eingeleitet, die Ende Oktober 2015 endete. Auf dieser Grundlage will die Kommission Anfang 2016 einen neuen Gesetzesvorschlag vorlegen.

Während die Entwicklung der Agentur FRONTEX im Europäischen Parlament derzeit „größtenteils als positiv erachtet“ wird, ist „die Einstellung gegenüber den intelligenten Grenzen (...) weitaus mißtrauischer (sic!)“ (Europäisches Parlament/Neville 2015). Auch Wissenschaftler_innen und Vertreter_innen von Nicht-Regierungsorganisationen haben ernsthafte Bedenken an dem System angemeldet. Mehrere Studien haben die Effizienz, Kosten und Durchführbarkeit der „intelligenten Grenzen“ in Frage gestellt (Meijer's Committee 2012). Das Grenzkontrollsystem wirft Fragen des Datenschutzes (European Data Protection Supervisor 2013; zumal vor dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur Vorratsdaten-

speicherung von April 2014), aber auch der Menschen- und Flüchtlingsrechte allgemein auf (Bigo/Carrera u.a. 2012; Hayes/Vermeulen 2012). Der neue Gesetzesvorschlag der Kommission 2016 wird daher prozedural auf seine „Parlamentsfähigkeit“ und inhaltlich sicherlich auch auf seine „Menschenrechtstauglichkeit“ zu testen sein.

2.4.2 VERTEILUNG: UMSIEDLUNG UND NEUANSIEDLUNG

Für die Entwicklung der Flüchtlingszahlen insgesamt stellte das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) am 20. Juni 2015 (Weltflüchtlingstag) die höchste Zahl an Flüchtlingen fest, die je im Laufe eines Jahres durch den UNHCR dokumentiert wurde (UNHCR 2015). Demnach waren Ende 2014 59,5 Millionen Menschen auf der Flucht. Im Vergleich dazu waren es ein Jahr zuvor 51,2 Millionen Menschen, vor zehn Jahren 37,5 Millionen Menschen. Die meisten von ihnen sind Binnenvertriebene. Weltweit gab es im letzten Jahr insgesamt 19,5 Millionen Flüchtlinge (2013: 16,7 Millionen), 38,2 Millionen Binnenvertriebene (2013: 33,3 Millionen und 1,8 Millionen Asylsuchende, die noch auf den Ausgang ihres Asylverfahrens warteten (2013: 1,2 Millionen). Die Hälfte dieser Flüchtlinge sind Kinder. Hauptherkunftsländer sind Syrien (7,6 Millionen Binnenvertriebene, 3,88 Millionen Flüchtlinge), Afghanistan (2,59 Millionen Flüchtlinge) und Somalia (1,1 Millionen Flüchtlinge). Infolge der Syrienkrise und großer Fluchtbewegungen in Teilen Afrikas wurde die Türkei zum Hauptaufnahmeland und löste 2014 Pakistan als Hauptaufnahmeland ab, das über zehn Jahre diese Position innehatte. Die Türkei, Pakistan, Libanon und Iran nehmen zusammen über 5,2 Millionen oder 36 Prozent der weltweiten Flüchtlinge auf. 86 Prozent der Flüchtlinge befinden sich in Staaten, die als wenig entwickelt oder gar am wenigsten entwickelt gelten (14 Prozent).

Die Zahl der Asylsuchenden in der Europäischen Union 2014 gab das Europäische Statistikamt Eurostat mit rund 627.000 Menschen an – etwa ein Drittel davon stellten ihren Asylantrag in Deutschland: 2014 wurden hier 202.800 Asylanträge gestellt, davon 173.000 Erstanträge. Im ersten Quartal 2015 waren es 185.000 (Eurostat 2015); darunter 73.100 Erstanträge in Deutschland, entsprechend 40 Prozent der EU, 32.800 bzw. 18 Prozent in Ungarn, gefolgt von 15.200 oder acht Prozent in Italien, 14.800 oder acht Prozent in Frankreich, 11.400 oder sechs Prozent in Schweden, 9.700 bzw. fünf Prozent in Österreich und 7.300 bzw. Vier Prozent im Vereinigten Königreich. Im Verhältnis zur Bevölkerung nahm im vergangenen Jahr Schweden den höchsten Asylbewerber-Anteil auf (mit 8,4 Asylanträgen pro 1.000 Einwohner_innen). An zweiter Stelle folgt Ungarn (4,3 Anträge pro tausend Einwohner_innen). Deutschland belegte mit 2,5 Asylbewerber_innen pro tausend Einwohner_innen innerhalb der EU-Staaten lediglich Platz sechs – hinter Österreich (3,3), Malta (3,1) und Dänemark (2,6).

Neuere, verlässlichere Daten über die jüngsten Entwicklungen sind kaum zu erhalten. Zwar veröffentlichen Eurostat (2015), das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO (2015), das Europäische Parlament (2015) und FRONTEX (2015) jeweils aktuelle Daten, doch bergen diese je für sich Probleme. Deutschland etwa kommt mit den verschiede-

nen Ebenen der Registrierung (Bundespolizei, EASY-Verteilungssystem, Ausländerzentralregister, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) nicht hinterher und die auf den unterschiedlichen Ebenen erhobenen Daten sind nicht miteinander kompatibel, einige Länder „winken durch“, ohne zu registrieren oder registrieren nur einen Teil der Ankommenden. FRONTEX wiederum zählt die Zahl der illegalen Grenzübertritte und damit wohl auch ein und dieselben Personen doppelt, wie die Agentur auf ihrer Website erklärt: „Klarstellung: Frontex liefert monatliche Daten über die Anzahl der Menschen, die an den Außengrenzen der Europäischen Union aufgegriffen werden. Ein irregulärer Grenzübertritt kann auch von derselben Person an verschiedenen Stellen der Außengrenze mehrmals versucht werden. Das heißt, dass eine große Zahl von Menschen, die gezählt wurden, als sie in Griechenland ankamen, ein zweites Mal gezählt wurden, als sie in die EU über Ungarn oder Kroatien einreisten“ (FRONTEX 2015, Original Englisch).

Angesichts dieser weltweiten Flüchtlingszahlen, ihrer globalen und regionalen Verteilung unterbreitete die Kommission in ihrer Europäischen Agenda für Migration Vorschläge zu einer Umverteilung. Die derzeit diskutierte Verteilung auf die Mitgliedstaaten bezieht sich zunächst nur auf die Umsiedlung (relocation) und Neuansiedlung (resettlement) von Flüchtlingen. Dabei bedeutet Umsiedlung nur die Verteilung solcher Personen, die sich bereits in den Mitgliedstaaten mit hohem Aufkommen befinden, Neuansiedlung bedeutet die Einreise und dauerhafte Aufnahme von registrierten Flüchtlingen aus Erstaufnahmestaaten.

Erstmals machte die Europäische Kommission bei ihren Vorschlägen für eine Umsiedlung zum Gebrauch von Artikel 78 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (so genannte Notfallklausel): „Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.“

Gemäß den „Ersten Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Migrationsagenda“ hatte die Kommission vor, den stark belasteten Staaten Italien und Griechenland (genannt werden für einen weiteren Schritt auch Malta und evtl. andere Mitgliedstaaten) zu helfen, indem Asylsuchende in andere Mitgliedstaaten umgesiedelt werden, die internationalen Schutz benötigen. Vorgesehen war zunächst die Umsiedlung von 40.000 Personen aus Italien und Griechenland auf Grundlage des von der Kommission vorgesehenen Verteilungsschlüssels in andere Mitgliedstaaten. Der Vorschlag sah vor, 40 Prozent der Asylsuchenden, die über das übliche Dublin-System auf Italien und Griechenland entfallen würden, auf andere Mitgliedstaaten (ohne Dänemark und das Vereinigte Königreich, evtl. aber unter opt-in³ -Beteiligung von Irland, einschließlich der Dublin-Staa-

ten Norwegen, Schweiz, Island und Liechtenstein) zu verteilen. Die umzusiedelnden Asylsuchenden sollten im Verhältnis von 60:40 auf Italien und Griechenland verteilt werden. Sie betreffen solche Personen, die zu über 75 Prozent Chancen auf einen positiven Asylbescheid haben (faktisch v. a. Syrer_innen und Eritreer_innen); präferentiell besonders verletzte Personen gemäß der Aufnahmerichtlinie. Dazu erhalten die Aufnahmestaaten eine Notumsiedlungsbeihilfe von 6.000 EUR pro umgesiedelter Person.

Die Quote berechnete sich wie folgt (vgl. KOM 2015(240) endg., Annex 1): 1. Bevölkerungsgröße (40 Prozent), 2. Gesamt-BIP (40 Prozent), c) durchschnittliche Zahl der spontanen Asylanträge und Zahl der neu angesiedelten Flüchtlinge je einer Millionen Einwohner_innen im Zeitraum 2010-2014 (zehn Prozent), 3. Arbeitslosenquote (zehn Prozent). Demnach wäre Deutschland mit einer Quote von rund 21 Prozent das Land, das am meisten Flüchtlinge aus Italien bzw. Griechenland aufnehmen würde, gefolgt von Frankreich (17 Prozent und Spanien (elf Prozent).

Die ursprünglich anvisierte Zahl von 40.000 Personen wurde angesichts weiter steigender Zugänge im Laufe des Sommers um weitere 120.000 Personen erhöht. Letzten Endes war die Idee hinter diesen Quoten, einen obligatorischen Aufnahmehinweis zu etablieren, der, letztlich als permanenter Umverteilungsmechanismus, in Krisenmomenten immer wieder reaktiviert werden könnte. Beim Europäischen Rat am 15. Oktober 2015 konnten sich die Mitgliedstaaten aber nicht auf einen solchen permanenten Umsiedlungsmechanismus einigen.

Prioritäre Aktivitäten im operativen, finanziellen und Umsetzungsbereich für den Zeitraum von zunächst sechs Monaten wurden unterstützt von einem informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs vom 23. September 2015 (dazu: COM (2015) 490 final) und weiter vorangetrieben mit der Mitteilung der Kommission vom 15. Oktober (COM (2015) 510 final). Darin geht es vor allem um die unmittelbare Umsetzung der Umsiedlungspläne für insgesamt 160.000 schutzsuchende Personen, die sich bereits in den am meisten betroffenen Mitgliedstaaten aufhalten. Auch für eine Neuansiedlung (resettlement) macht die Europäische Kommission die oben erläuterte Quote geltend. Anders als bei der Umsiedlung geht es bei der Neuansiedlung nicht um diejenigen Personen, die sich bereits in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union aufhalten, sondern jene Personen, die aus einem Erstzufluchtsland in ein sicheres Drittland (hier: einen Mitgliedstaat der Europäischen Union) gebracht werden. Das gilt insbesondere für Flüchtlinge, die im Erstzufluchtsland von weiteren Verfolgungen betroffen sein können oder besonders schutzbedürftig („vulnerabel“) sind; sie werden i.d.R. vom UNHCR identifiziert und vermittelt.

Für das Resettlement- bzw. Relocation-Programm und spezifische Aktionen stellt die EU ein Budget von zusätzlichen 50 Millionen EUR für die Jahre 2015 und 2016 zur Verfügung, das den Fonds für Asyl, Migration und Integration (AMIF) aufstockt; bislang sind dafür bereits 360 Millionen EUR für den Zeitraum 2014 bis 2020 vorgesehen, von denen 50 Millionen EUR für „spezifische Aktivitäten“ vorbehalten sind. Der Rest des Budgets soll für das bereits existierende, freiwillige Neuansiedlungsprogramm der Mitgliedstaaten aufgebracht werden.

Wie einleitend erläutert, haben die Mitgliedstaaten in vielen Entscheidungen der vorgeschlagenen Maßnahmen das

³ Opting-out-Klauseln erlauben es einem Mitgliedstaat, in einem bestimmten Bereich aus gemeinschaftlichen Regelungen auszuscheren. Die Republik Irland, Dänemark und das Vereinigte Königreich von Großbritannien haben für den Bereich Justiz und Inneres solche Ausnahmeregelungen geltend gemacht; Irland hat aber angekündigt, Syrien-Flüchtlinge aus Italien aufzunehmen (sogenanntes opt-in).

letzte Wort. Dadurch erklärt sich die Vielzahl an Treffen der Regierungen in ihren unterschiedlichen Formationen auf der Ebene des Europäischen Rates und der Ministerräte seit dem zweiten Quartal 2015. Dabei brach die Divergenz von Interessen entlang verschiedener Achsen auf. Handelte es sich zu nächst um einen Konflikt zwischen jenen Staaten, die an den südlichen Außengrenzen lagen und somit vom Dublin-System besonders betroffen waren, so verlagerte sich dieser mit der Verlagerung der Routen im Laufe des Spätsommers 2015 bis hin zu einer offen ausgetragenen Auseinandersetzung zwischen den Staaten West- und Ost-/Südosteuropas entlang der Balkanroute mit Schwerpunkt auf Deutschland versus Visegrád-Staaten (Polen, Slowakei, Ungarn, Tschechien).

Freiwillig oder obligatorisch?

Innerhalb der EU bestand bereits Erfahrung mit Umsiedlung durch ein 2010/11 initiiertes relocation-Programm in Antwort auf einen hohen Flüchtlingszugang in Malta. Dazu hatte die EU einen „internen Umsiedlungs-Mechanismus“ (intra-EU-relocation) geschaffen, um Mitgliedstaaten zu unterstützen, die besonderem Migrationsdruck ausgesetzt waren. Als Pilotprojekt wurde 2011 EUREMA (EU-Relocation from Malta) implementiert, an dem zehn EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, teilnahmen. Von 255 Umsiedlungsplätzen wurden 227 Personen auf sechs Mitgliedstaaten verteilt. Es zeigte sich, dass dieser freiwillige Mechanismus in seiner Wirkung begrenzt blieb.

Bei dem Kommissionsvorschlag von Mai 2015 handelte es sich daher ursprünglich um eine rechtlich bindende, nicht um eine freiwillige Maßnahme. Von Beginn an stieß dieser Umverteilungsvorschlag nun aber gerade wegen seiner Bindewirkung auf den erbitterten Widerstand einiger Mitgliedstaaten, die im Falle der Schengen-Regelungen noch immer die zentrale Entscheidungsinstanz sind (Pascouau 2015). Besonders erbittert wehrten sich die Visegrád-Staaten Ungarn, Tschechien, die Slowakei und Polen. Insbesondere die ungarische Orbán-Regierung reagierte mit restriktiven Maßnahmen wie dem Bau eines Grenzzauns zu Serbien und menschenrechtswidriger Härte gegenüber den Flüchtlingen mit dem eindeutigen Ziel, die Routen für die Asylsuchenden an Ungarn vorbeizulenken. Aber auch andere mittel-, ost- und südosteuropäische Staaten (MOEL/SOEL) reagierten negativ auf die Kommissionsvorschläge. Sie nahmen die Politik der Bundesregierung als nationalen Alleingang wahr: Im September hatte die Merkel-Regierung zunächst das – menschen- und flüchtlingsrechtlich richtige – Signal gesetzt, die in Ungarn gestrandeten Flüchtlinge aufzunehmen, indem sie die humanitäre Klausel der Dublin-Verordnung anwendete. Kurz darauf aber hatte die Bundesregierung das Brüsseler Ratsreffen der Innenminister mittels Grenzkontrollen an der Grenze zu Österreich unter Aussetzung der Schengen-Regeln unter Druck gesetzt. Ein solcher Alleingang hatte offenkundig starke Auswirkungen auf die Routen der Flüchtlinge, setzte einen bislang ungekannten Domino-Effekt in Gang und die Schengen-Partner unter Druck, während die Flüchtlinge im Ungewissen verharrten. Umgekehrt stellte sich das Verhalten der MOEL aus der Sicht jener Länder als wenig solidarisch dar, die nun das Gros der Flüchtlinge aufnahmen.

Hinter der Wahrnehmung der MOEL steht bei aller Divergenz im Detail sicherlich eine begrenzte Erfahrung vieler

Staaten des östlichen Europas im Umgang mit Migration und Flucht, eine eher skeptische bis feindliche Haltung in den Gesellschaften und die Furcht, „...dass durch Einführung von (temporären) Grenzkontrollen der Schengen-Raum infrage gestellt wird und die Personenfreizügigkeit oder sogar der Binnenmarkt in Mitleidenschaft gezogen werden. Überdies sieht man das Risiko, dass die EU in nächster Zeit mit der Flüchtlingsproblematik beschäftigt sein wird und somit Themen wie der europäischen Ostpolitik weniger Aufmerksamkeit schenken kann bzw. sich außenpolitisch stärker im südlichen Mittelmeerraum und im Nahen Osten engagieren wird“ (Lang 2015: 2).

Überdies ist die Erfahrung mit der Dominanz einer Hegemonialmacht tief verwurzelt, Selbstbestimmung ein hohes nationales Ziel. „Wieder einmal,“ schlussfolgert Pascouau (2015: 2), „haben sich (die) Mitgliedsstaaten als unfähig erwiesen, von ihren eng umrissenen nationalen Interessen abzuweichen und eine mögliche Lösung der humanitären Krise auf die einzig machbare Art anzugehen, nämlich auf EU-Ebene. Statt eine gemeinsame Antwort auf eine gesamteuropäische Herausforderung zu geben, sind weiterhin überwiegend nationale Programme und Entscheidungen an der Tagesordnung“ (Original Englisch).

In einer viel beachteten Rede zur Lage der Union rief Kommissionspräsident Juncker (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_de.htm) am 9. September die EU-Mitgliedstaaten dazu auf, für das Grundrecht auf Asyl einzustehen, die gegenseitigen Schuldzuweisungen zu beenden. Er appellierte: „Wir brauchen mehr Europa in unserer Asylpolitik. Wir brauchen mehr Union in unserer Flüchtlingspolitik.“

Schließlich hatte sich der Rat Justiz und Inneres am 14. September auf eine grundsätzliche Umverteilung von 40.000 Flüchtlingen verständigt und beschloss am 22. September die relocation von 120.000 Schutzsuchenden aus Italien und Griechenland auf andere Mitgliedstaaten (Beschluss des Rates 2015/1523 und Beschluss des Rates 2015/1601). Diese Umverteilung erfolgt ohne Nennung der Verpflichtung (aber auch ohne eine Nennung der Freiwilligkeit) von Umverteilungen und mit leichten Abweichungen von der Berechnung der Kommission. Ungarn, dem eine Entlastung durch Umsiedlung angeboten worden war, verweigerte die Beteiligung am Mechanismus und muss daher Asylbewerber_innen annehmen. Erstmals in diesem Politikfeld überhaupt wurde mit qualifizierter Mehrheit (QMV) von 20 Mitgliedern gemäß Art. 16 des Lissabon-Vertrages (EUV) entschieden. 20 Mitglieder stimmten für den Vorschlag der Kommission gegen die Stimmen Ungarns, Rumäniens, Tschechiens und der Slowakei bei Enthaltung Finnlands (Großbritannien, Irland und Dänemark wählten eine opt-out-Option).

Temporär oder dauerhaft?

Diese Übersiedlung ist prinzipiell eine mögliche temporäre Antwort auf die Überforderung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen, den Asylsuchenden jene Aufnahme und Asylverfahren zu gewährleisten, wie sie den Vorgaben im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem entsprechen: Das GEAS hatte zum Ziel, die Standards zu harmonisieren und anzuheben. Einige Mitgliedstaaten vermögen diese Standards nicht zu gewährleisten, so dass systematisch und wie-

derholt (Griechenland) oder in speziellen Fällen, bezogen auf den Vollzug einer Rücküberstellung bei Garantie für eine menschenwürdige und kindgerechte Beherbergung (Italien), bereits auf Rücküberstellungen in diese Staaten nach dem Dublin-System verzichtet wird. Umsiedlung kann diese Situation jeweils in Spitzenzeiten temporär mildern. Es handelt sich jedoch nach den Vorstellungen der Kommission explizit um eine jeweils in Notsituationen aktivierbare Krisenmaßnahme, die jeweils aufs Neue den politischen Willen der Ratsmitglieder aushandeln muss. Notwendig ist eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder im Rat; anders als bei den meisten anderen Maßnahmen muss das Europäische Parlament nur gehört werden.

Ein solcher Verteilungsschlüssel ist aber unabdingbar, um eine entsprechende Umverteilung auch in Zukunft zu ermöglichen. Angesichts des Andauerns der Krisen in den Hauptherkunftsstaaten und einigen wichtigen Transitstaaten, allen voran Libyen, kann die Umsiedlung nur eine ergänzende Maßnahme zu strukturellen Instrumenten darstellen, die eine grundlegende Entscheidung zur „geteilten Verantwortung und Solidarität unter den Mitgliedstaaten“ erfordern (Art. 67 Abs. 2 und Art. 80 AEUV). In diesem Sinne ist erst eine für 2016 anvisierte Evaluierung und etwaige (dringend nötige) Reform des Dublin-Systems mittel- und langfristig vielversprechend.

Der Vorschlag nimmt die Perspektive der Mitgliedstaaten ein. Die Perspektive der Asylsuchenden selbst wird nicht einbezogen: Sie werden lediglich informiert und können sich auch nicht freiwillig um eine Umsiedlung bemühen.

Umsiedlung und Neuansiedlung

In den Vorschlägen der Kommission wird die Umsiedlung nicht – wie vielfach befürchtet – gegen ein System von Neuansiedlung (resettlement) aus den Anrainerstaaten der Krisenländer ausgespielt, wie es der UNHCR fordert, sondern durch Neuansiedlung ergänzt. Die Forderung der Europäischen Kommission, die Resettlement-Programme der Mitgliedstaaten aufeinander abzustimmen, ist bereits wiederholt vorgebracht worden – ohne größere Resonanz. Bisher beteiligten sich vor allem Schweden und Deutschland – in Form einer allerdings zunächst nicht auf Dauer gestellten Neuansiedlung durch die humanitären Aufnahmeprogramme von Bund und Ländern – an einem solchen Programm. Es liegt in der Hand der Mitgliedstaaten.

Resettlement ist ein geeigneter Mechanismus, auf einem legalen und sicheren Weg nach Europa zu gelangen und somit gefährliche Fluchtrouten zu meiden. Es ist außerdem ein Schutz, der auf Dauer angelegt ist und nicht nur temporär. Es ist allerdings ein Instrument, das nur wenige Flüchtlinge umfasst, weil Staaten i.d.R. nur wenige Plätze zur Verfügung stellen; die Kommission spricht nun von 20.000 Plätzen in zwei Jahren (C(2015)3560/2). Angesichts der oben dargestellten Situation von derzeit 19,5 Millionen Flüchtlingen allein im vergangenen Jahr nimmt sich diese Zahl klein aus. UNHCR, IOM und verschiedene Nicht-Regierungsorganisationen haben eine Zahl von 20.000 Personen jährlich bis 2020 genannt (UNHCR 2015a). Zugleich ist die Neuansiedlung ein Instrument, mittels dessen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Erstaufnahmestaaten entlasten können, die, wie oben gezeigt, das Gros der Flüchtlinge aufnehmen, oft, ohne über adäquate Ressourcen zu verfügen.

Im Unterschied zu den bisherigen Programmen müssten die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Souveränität über die Resettlement-Programme an die Europäische Kommission abtreten, denn die Flüchtlinge sollen zentral aufgenommen und sodann über den o.g. Verteilungsschlüssel auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Das stößt auf bekannte Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten, die kombiniert mit der Verteilungsquote zu Blockadehaltungen tendieren könnten.

Besondere Schutzbedürfnisse

Bei den Neuansiedlungen ist jedoch zu beachten, dass besonders schutzbedürftigen Personen der Vorrang bei der Auswahl durch UNHCR gegeben wird. Dies sind Flüchtlinge, die „wegen fortbestehender Verfolgungsrisiken oder wegen ihrer persönlichen Disposition auf absehbare Zeit nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren können, die aber gleichzeitig auch keine Perspektive auf dauerhaften Verbleib in den Staaten haben, in denen sie zunächst Zuflucht gefunden haben, weil dort ihr Leben, ihre Freiheit, ihre Sicherheit, ihre Gesundheit oder andere fundamentale Menschenrechte gefährdet bzw. nicht gewährleistet sind.“ Es ist daher darauf zu achten, dass es sich möglicherweise um Personen handelt, die aufgrund ihrer besonderen Lage auch besonderen Schutzes bedürfen. Bei der Planung der Unterbringung und medizinischen Versorgung sollten Land und Kommunen daher Vorkehrungen etwa für Clearingstellen, Trauma-Assistent_innen etc. treffen.

2.4.3 UMSETZUNG DES GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN ASYLSYSTEMS (GEAS)

Die Mitte 2013 verabschiedete Neuauflage des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems besteht aus zwei Verordnungen – Dublin III (Verordnung (EU) Nr. 604/2013) und EURODAC (Verordnung (EU) Nr. 603/2013), welche die Zuständigkeit für Asylverfahren zwischen den Mitgliedstaaten und die dazu notwendige Datenerhebung bestimmen, und aus fünf Richtlinien (vgl. Bendel 2013). Diese regeln, wer in den Mitgliedstaaten als Flüchtling gilt („Qualifikationsrichtlinie“, 2011/95 EU), welche Rechte den langfristig Aufenthaltsberechtigten zukommen (Richtlinie 2011/51/EU), wie die Aufnahme und Behandlung von Asylbewerber_innen und Flüchtlingen zu erfolgen hat („Aufnahmerichtlinie“, 2013/33 EU) und nach welchen Grundlagen die Asylverfahren verlaufen („Asylverfahrensrichtlinie“, 2013/32/EU). Ferner zählen zum Asylsystem das bereits 2010 errichtete Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO) (Verordnung Nr. 439/2010), eine bislang nie angewandte Richtlinie zum vorübergehenden Schutz bei einem „Massenzustrom“ aus dem Jahr 2001 (Richtlinie 2001/55/EG des Rates) und der Asyl- und Migrationsfonds (KOM 2011/751 endg.; Position des Parlaments: 2013/2504(RSP)).

Ziel des GEAS war es, die Gesetzgebungen zwischen den Mitgliedstaaten zu harmonisieren und die Schutzstandards anzuheben sowie die Solidarität unter den Mitgliedstaaten zu stärken (vgl. Bendel 2013). Tatsächlich hat sich die Europäische Union weg von den zuvor geltenden Mindestnormen hin zu gemeinsamen Standards bewegt und die Schutzstandards vor allem jener Mitgliedstaaten angehoben, die bislang noch über sehr rudimentäre Systeme verfügten.

Dennoch bleiben Aufnahme, Asylverfahren und Chancen auf Schutz unter den Mitgliedstaaten sehr disparat. Auch um das Solidaritätsprinzip in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU steht es, wie nicht erst die jüngsten Entwicklungen zeigen, schlecht.

Die Kommission soll nun eine stärkere Monitoringfunktion übernehmen und die Vorschriften besser überwachen. Dazu soll sie Handbücher entwickeln, die die Standards genauer erläutern, und sie soll das härtere Argument eines Vertragsverletzungsverfahrens anwenden. Beides hat sie bereits eingeleitet. Im September 2015 eröffnete die Europäische Kommission 40 Vertragsverletzungsverfahren (European Commission 2015c) gegen 18 Mitgliedstaaten.

„Fitness-Check“ für Dublin

Neben der Kommission, der das Monitoring des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems obliegt, hat u.a. die Dachorganisation ECRE, gemeinsam mit dem Forum Réfugiés-Cosi, dem Hungarian Helsinki Committee und dem Irish Refugee Council über die Datenbank Asylum Information Database versucht, die Umsetzung des GEAS in den einzelnen Mitgliedstaaten zu verfolgen. In ihrem jüngsten Bericht (ECRE u.a. 2015) wiederholen die Organisationen ihre Besorgnis, dass die im GEAS gesetzten Standards nur unzureichend eingehalten werden. Insbesondere aber verweisen sie auf die Notwendigkeit, das aktuelle Dublin-System zu ersetzen, das die Rechte der Flüchtlinge unterminiere und nach wie vor eine „Schutzlotterie“ darstelle. In diesem Sinne sei die vom Rat beschlossene Umsiedlung ein erstes Ausbrechen aus dem System, das die Zuständigkeit für das Asylverfahren einer Person vom ersten Betreten eines Mitgliedstaates abhängig macht. Stattdessen werden vorsichtig persönliche Fähigkeiten, Familienbande, kulturelle Bindungen und Integrationsperspektiven als Kriterien eingeführt, die mit zu berücksichtigen sind, wenn es um die Umsiedlung einer Person geht (ECRE u.a. 2015: 100).

Tatsächlich ist das Dublin-System längst schon in mehrfacher Hinsicht unter Druck geraten (Bendel 2014a). Mit dem enormen Zugang von hunderttausenden von Flüchtlingen im Spätsommer und Herbst 2015 brach es vollends zusammen. Die Staaten im Norden und im Inneren der EU, die zuvor durch das Dublin-System eher von Zugängen abgeschirmt waren, forderten nunmehr höhere Verantwortung von den Staaten an der Peripherie bei der Registrierung und Abnahme von Fingerabdrücken von Asylsuchenden ein. Deren Weigerung, diesen Verpflichtungen vollständig nachzukommen, kann als eine Ent-Europäisierung interpretiert werden (Pastore 2015: 9). Aus Sicht der Asylsuchenden auf der anderen Seite ist das System unzulänglich, weil es zumindest implizit auf der Voraussetzung basiert, dass in allen Mitgliedstaaten ähnlich hohe Schutzstandards zugrunde liegen. Das aber ist, wie der oben zitierte Bericht erneut belegt, nicht der Fall.

Ein „Fitness-Check“ des Dublin-Systems ist nun für 2016 vorgesehen. Dieser könnte die Möglichkeit bergen, die für die Umsiedlung und Neuansiedlung angewandten Verteilungsverfahren für ein grundlegend neues System zu verwenden – nichts anderes darf man ja hinter dieser „Salami-Taktik“ der Europäischen Kommission vermuten. Der aufgestockte Asyl- und Migrationsfonds (AMIF) könnte genutzt werden, um einen Pauschalbetrag pro Aufnahme zu-

grunde zu legen, entsprechend der jeweils im Vorjahr aufgenommenen Asylsuchenden, und so diejenigen Mitgliedstaaten entlasten, die regelmäßig mehr Asylbewerber_innen aufnehmen. Einzahler wären dann solche Mitgliedstaaten, die regelmäßig weniger Asylbewerber_innen aufnehmen als ihrer Quote entspräche. Dieser Vorschlag, der angesichts der Konstellation im Rat am ehesten auf freiwilliger Basis starten könnte, müsste dann finanzielle Anreize bieten, um nach und nach weitere Mitgliedstaaten zum Mitmachen zu bewegen.

Jedwede Verteilungs- oder Lastenausgleichsfrage muss aber eng mit einer hohen Qualität der Asylverfahren gekoppelt sein. Hinzu kommt die Aufgabe, die Familienbande, persönliche Umstände und Präferenzen der Flüchtlinge selbst mit zu beachten. Wie wir sehen, suchen diese Mittel und Wege, um zu ihren Angehörigen zu gelangen, die sich bereits in Mitgliedstaaten aufhalten.

2.4.4 „BEKÄMPFUNG DES MISSBRAUCHS“: SICHERE HERKUNFTSSTAATEN UND RÜCKFÜHRUNG

Ein jüngerer Vorschlag des Rates vom 26. Juni (Schlussfolgerungen des Rates zu sicheren Herkunftsstaaten 10833/15 ASIM 55 COWEB 71) forderte die Kommission auf, Vorschläge zu machen, wie das Europäische Unterstützungsbüro EASO die Implementation einer Liste sicherer Herkunftsstaaten koordinieren könne. Der Vorschlag der Europäischen Kommission vom September 2015 (KOM (2015) 452 endg.) sah vor, eine gemeinsame Liste von sicheren Drittstaaten zu erstellen bzw. zu koordinieren. Bereits im Juni hatte der Gipfel der Innen- und Justizminister diskutiert, die Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro, Serbien und das Kosovo zu sicheren Herkunftsstaaten zu erklären. Asylbewerber_innen aus solchen Staaten können im Prinzip schneller in ihre Heimatländer rücküberführt werden, da die Aufnahmestaaten davon ausgehen, dass ihnen dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche Behandlung drohen. Im Rahmen der Kommissionsvorschläge rückte neben den Westbalkanstaaten auch die Türkei auf die Liste.

Auch außenpolitisch ist die Schlüsselrolle der Türkei als Transitstaat in den vergangenen Monaten in den Mittelpunkt gerückt. Der Gemeinsame Aktionsplan zwischen der EU und der Türkei (European Commission 2015a; EU-Turkey Joint Action Plan) legt fest: erstens die Unterstützung der Flüchtlinge und der sie aufnehmenden Gemeinden in der Türkei; dies wird mit einer Milliarde Euro unterstützt, v.a. für unmittelbar humanitäre Hilfe und legaler, administrativer und psychologischer Unterstützung der Flüchtlinge und dem Zugang zu Bildung und sozialer Sicherheit. Im Gegenzug versucht die Türkei ihre Ausländergesetzgebung zu verbessern, sicherzustellen, dass Migrant_innen registriert und mit adäquaten Dokumenten versehen werden und ein stärkeres Migrationsmanagement aufzubauen. Sie soll bessere Asylverfahren durchführen und für eine Inklusion der Flüchtlinge in die türkische Gesellschaft sorgen. Der Plan setzt, zweitens, auf eine stärkere Kooperation bei der Verhinderung irregulärer Fluchtbewegungen in die EU. Dazu zählen der Dialog zur Visaliberalisierung, der Fahrplan für die Visaliberalisierung (Visa

Roadmap) und die Rückübernahmeabkommen. Die EU will Flüchtlinge in der Türkei über die Risiken irregulärer Migration informieren, die Türkei bei der Verhinderung von Menschenschmuggel unterstützen und gemeinsame Rückführungen und Reintegrationsmaßnahmen fördern. Dazu soll die Türkei ihre Küstenwache stärken, irreguläre Migrant_innen rückübernehmen, Visavoraussetzungen und Niederlassungskriterien in der Türkei für potenziell irregulär aufhältige Migrant_innen stärken und mit den EU-Mitgliedstaaten, vor allem Bulgarien und Griechenland, bei der Verhinderung irregulärer Migration kooperieren.

Insgesamt soll nach den Vorgaben der Kommission in der Agenda für Migration eine Verbesserung des Rückführungssystems erreicht werden. Dies geschieht über das ursprünglich von der italienischen Ratspräsidentschaft und vom Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA, engl. SCIFA) im Rat⁴ vorgeschlagene Pilotprojekt für Bangladesch und Pakistan und über starken diplomatischen Druck, um die Rückkehrquote in diese Länder zu erhöhen. Hier zeigt sich, dass die außenpolitischen Instrumente und Akteure (u.a. der EEAS) genutzt werden, um Druck auf die Herkunfts- und Transitstaaten auszuüben.

Die Überwachung und Überarbeitung der 2008 verabschiedeten Rückführungsrichtlinie (2008 (115) EG) hat zum Ziel, Rückführungen konsequenter durchzuführen und dabei die Standards einer menschenwürdigen Behandlung der Rückzuführenden zu beachten. Zwangsrückführungen sollen „anteilig“ sein, wobei Grundrechte und das Prinzip der Nichtzurückweisung zu beachten seien. Innerhalb der Schengen-Evaluation werden auch neue Regeln für die Rückführung irregulär Aufhältiger entwickelt. Außerdem will die Kommission ein Rückkehrhandbuch entwickeln, um die Mitgliedstaaten mit gemeinsamen Leitlinien, best-practice-Beispielen und Empfehlungen zu unterstützen.

Wie sicher sind sichere Herkunftsstaaten, wie sicher ist eine Rückkehr?

Der Agenda für Migration zufolge soll die Europäische Kommission mittelfristig prüfen, ob die in der Richtlinie 2013/32 vorgesehenen Vorkehrungen für sichere Herkunftsstaaten dergestalt gestärkt werden sollten, dass sie eine Basis für eine bindende gemeinsame Liste bieten kann. Dafür ist derzeit noch keine gesetzliche Grundlage gegeben (Engelmann 2015; EASO 2015).

Sollte eine Liste sicherer Herkunftsstaaten koordiniert werden, so würden u.U. Albanien, Montenegro und das Kosovo zu solchen Staaten erklärt. Das wäre ein klarer Fall von venue shopping (vgl. Guiraudon 2000; Bendel u. a. 2011), bei dem die Innenminister über heimische Widerstände hinweg (hier: die Opposition im Bundesrat) quasi über Bande spielen, indem sie Entscheidungen auf die europäische Ebene verlagern.

Völkerrechtliche Bedenken

Neben diesem prozeduralen Aspekt gibt es auch Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit mit zentralen Prinzipien des Völkerrechts, namentlich dem Nicht-Diskriminierungsprinzip und

dem Prinzip der Nichtzurückweisung der GFK (vgl. ECRE 2015a: 2). Ferner stelle die Annahme, dass ein Antragsteller oder eine Antragstellerin aus solchen Ländern keinen Asylgrund habe, diesen oder diese vor eine praktisch unüberwindbare Beweislast (vgl. ECRE 2015a: 2).

Im Einzelnen fragt sich, inwieweit die vorgeschlagenen „Listenstaaten“ jeweils tatsächlich als sicher gelten können (Pro Asyl 2015a). Dies gilt insbesondere für die von der Kommission im September vorgelegte Liste. Die Westbalkanstaaten, die alle unter den Top-10-Herkunftsstaaten liegen, haben zum Teil geringe, durchaus aber unterschiedliche Anerkennungsraten zwischen EU-weit 0,9 Prozent (ehemalige Republik Jugoslawien) und 7,8 Prozent (Albanien). Dabei ist jedoch zu beachten, dass sich diese Herkunftsstaaten bereits jetzt in einigen Mitgliedsländern (Dänemark, Belgien, Luxemburg; Deutschland im Falle Bosnien-Herzegowinas, Mazedoniens und Serbiens) als sichere Herkunftsstaaten qualifizieren und dass sie damit schnelleren Verfahren unterliegen. ECRE (2015a: 9) verweist außerdem darauf, dass die Anerkennungsquoten zwischen den EU-Mitgliedern auch für diese Staaten variieren.

Auf der Liste der Kommission fand sich im September 2015 auch die Türkei. Mit einer Anerkennungsquote von 21,3 Prozent findet sie sich auf Platz 23 der EU-weiten Anträge. Nicht alle Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, sind davon überzeugt, dass die Türkei sicher ist, und verweisen u.a. auf die Fortschrittsberichte der Kommission, daneben aber auch auf die jüngsten Maßnahmen der Türkei gegen türkische Minderheiten, wie z. B. die Kurden. Diplomatisch scheint es angesichts der besonderen Rolle der Türkei für die Flüchtlingspolitik allerdings schwierig zu argumentieren, wie man sie nun wieder aus der vorgeschlagenen Gruppe sicherer Staaten herausnehmen will (Pascouau 2015a).

Der Auffassung des Kommissars Avramopoulos zufolge muss zugleich die Rückführung von Personen beschleunigt werden, deren Asylantrag abgelehnt wird (EASO 2015a).

Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie

Die Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie bietet eine Möglichkeit für die politischen Akteure, die darin enthaltenen flüchtlings- und menschenrechtlich problematischen Klauseln zu revidieren. Dazu zählt insbesondere die Möglichkeit einer Inhaftnahme von bis zu 18 Monaten bei Fluchtgefahr oder Gefahr für die öffentliche Sicherheit (Kapitel IV, Art. 14. Auch unbegleitete Minderjährige, Opfer von Menschenhandel und andere gefährdete Gruppen könnten nach dieser Richtlinie festgehalten werden. Sehr umstritten ist auch eine Regelung, nach welcher abgeschobene Personen mit einem Wiedereinreiseverbot von bis zu fünf Jahren belegt werden können (Bendel 2008, Baldaccini 2009).

2.4.5 LEGALE MIGRATION UND INTEGRATION: KOMPETENZEN UND VORSCHLÄGE

Die Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich der legalen Einwanderung sind nach Art. 79 Abs. 5 AEUV begrenzt. Die Mitgliedstaaten allein haben das Recht festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer_innen oder Selbstständige Arbeit zu suchen. Der neue Kom-

⁴ In diesem Ausschuss arbeiten hochrangige Beamten auf strategischer Ebene mit Themen der Einwanderungs-, Asyl- und Grenzpolitik zusammen.

missar für Migration, Inneres und Bürgerschaft, Dimitris Avramopoulos, wurde jedoch mit dem Mandat ausgestattet, eine neue EU-Politik für die reguläre Migration zu fördern, um den Fachkräftemangel anzugehen, u.a. durch eine Überprüfung der Blue Card und andere Maßnahmen.

Angesichts des demographischen Wandels und des aktuellen Fachkräftemangels, v.a. im Bereich der so genannten MINT-Fächer, hat die Europäische Kommission im Rahmen der Agenda für Migration ein Kapitel zur legalen Migration verfasst. Darin kündigt sie insbesondere an, eine öffentliche Konsultation zur Blue-Card-Richtlinie einzuleiten mit dem Ziel, die Europäische Union für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige attraktiver zu machen.

Zugleich sieht sie vor, in einen dauerhaften Dialog mit dem Privatsektor, den Gewerkschaften und anderen Sozialverbänden zu treten. Dessen Ziel ist es, die unterschiedlichen Bedarfe von Wirtschaft und Arbeitsmärkten besser zu verstehen und best-practice-Beispiele auszutauschen.

Die Kommission stellt mindestens 30 Millionen EUR zur Verfügung, um Drittstaaten beim Aufbau einer effektiven Arbeitsmigration zu unterstützen. Dabei ist ihr vor allem an einer Stärkung der Potenziale und Ressourcen der Arbeitsmigrant_innen und einer Bekämpfung der Ausbeutung gelegen. Sie unterstützt damit eine Rekrutierung von Arbeitnehmer_innen auf einer ethischen Basis in jenen Sektoren, die unter einem Mangel qualifizierter Arbeitnehmer_innen leiden. Außerdem will sie schnellere, sichere und günstigere Rücküberweisungen fördern.

Mittelfristig plant die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ein System der „Interessensbekundungen“, durch das Interessenten mit möglichen Arbeitgeber_innen quer durch die Europäische Union zusammengeführt werden.

Auch bei der Integration sind die Kompetenzen der Europäischen Union begrenzt: Artikel 79 Absatz 4 AEUV legt fest, dass das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen festlegen können, mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden. Faktische Konvergenz von nationalen Integrationspolitiken erfolgt über unverbindliche Regelungen (soft law) auf der Basis der vom Rat entwickelten Gemeinsamen Grundprinzipien, einer Reihe von Finanzierungsfonds, Handbüchern, Integrationsindikatoren, Austauschprogrammen zwischen nationalen Entscheidungsträgern und NGOs. Eine Annäherung der Integrationskonzepte und -praktiken erfolgt im Integrationsbereich durch eine besondere, eher weniger institutionalisierte Form der Koordinierung, Vernetzung nationaler Kontaktstellen und durch die Finanzierung von Integrationsmaßnahmen vor Ort (vgl. Bendel 2010).

Die aktuellen Vorschläge der Europäischen Kommission für eine „effektive Integration“ legen den Schwerpunkt auf die Projektförderung über den AMIF, den ERDF und den EFD. Für die Förderperiode 2014 bis 2020 sieht sie mindestens 20 Prozent der Mittel für soziale Inklusionsmaßnahmen vor, die Maßnahmen zur Integration von Migrant_innen mit einem besonderen Schwerpunkt auf Asylsuchenden und Flüchtlingen vorsieht.

Die Blue Card wurde bislang nur wenig genutzt: Von 2012 bis 2013 wurden insgesamt knapp 19.000 Blue Cards vergeben, darunter mehr als 14.000 (89 Prozent) von Deutschland. Rund 300 wurden verlängert. Bislang zielte dieses Instrument allerdings primär darauf, die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union zu erhöhen; d.h. sie war nicht in erster Linie dazu bestimmt, die Bedarfe der Arbeitsmärkte zu decken. Eine Überarbeitung der Blue Card sollte daher bei den Engpässen auf den Arbeitsmärkten ansetzen und die innereuropäische Mobilität von Arbeitskräften berücksichtigen.

Die Blue Card scheint bislang auch für alle beteiligten Parteien zu kostspielig zu sein. Sie bietet nur wenige zusätzliche Anreize für potenzielle Interessenten, etwa bezüglich der seinerzeit nicht durchgesetzten Möglichkeit, sich auf den Arbeitsmärkten der Europäischen Union frei zu bewegen, des Rechts auf Familiennachzug und der Aussichten, eine permanente Aufenthaltserlaubnis für die Europäische Union zu erhalten. Die Blue Card steht außerdem in Konkurrenz zu nationalen Einwanderungsprogrammen (z. B. Rot-Weiß-Rot-Karte in Österreich). Reformen sollten hier ansetzen (Marín u. a. 2015). Eine Debatte um Kopplung von Migrations- und Flüchtlingspolitik, wie sie auf der globalen Ebene geführt wird, vermisst man aber auf der EU-Ebene derzeit.

3

AUSBLICK: FÜR EINE MENSCHENRECHTS-BASIERTE FLÜCHTLINGSPOLITIK

In der derzeitigen Debatte tut eine Orientierung not, die deutlich macht, dass menschenrechtliche Standards in der Flüchtlingspolitik nicht beliebig zu verwässern sind, wenn die Asylsysteme unter Druck geraten. Es ist zu unterstreichen, dass Flüchtlinge Inhaber_innen von Rechten sind.

Mit der Europäischen Agenda für Migration sollte ein kohärenterer Rahmen ausgestaltet werden, der diejenigen Politikfelder stärker einbindet, welche sich auf Flucht- und Migrationsbewegungen auswirken. Anstelle eines umfassenden und inhaltlich kohärenten, politikfeldübergreifenden Rahmens, wie von der Kommission proklamiert, trat eine erneut erstarkte Sicherheitsorientierung, die im Mittelmeer nun auch noch eine militärische Komponente erhalten hat. Wenngleich die vom Europäischen Rat und von der Europäischen Kommission unter Dimitris Avramopoulos vorgeschlagenen Einzelinstrumente und Maßnahmen auf den verschiedenen Ebenen der Fluchtursachen und -wege ansetzen, die wir uns hier in konzentrischen Kreisen vorgestellt haben, ist das ohnehin disperse Feld an Gesetzgebungen nicht kohärenter und umfassender, sondern vielmehr inhaltlich einseitiger geworden.

Die jüngsten Anschläge auf Paris im November 2015 lassen vermuten, dass sich hier ein neues Gelegenheitsfenster hin zu einer weiteren Sicherheitsorientierung insbesondere in der Grenzsicherung öffnet. Zweifellos muss die Kontrolle über die Außengrenzen wiedererlangt werden. Dies kann aber nur mit einem Ansatz gelingen, der die Menschenrechte fest im Blick hat und damit mittelfristig auch einen geschützten, legalen – und somit kontrollierten – Zugang zu den Asylsystemen der Mitgliedstaaten ermöglicht. Dafür besitzen die EU und ihre Mitgliedstaaten völkerrechtliche und europarechtliche Normen und Werte, die sie auch in ihren Verträgen festgelegt haben, die aber ihr Handeln momentan nicht in ausreichendem Maße leiten. Dieser würde jedoch auch zu größerer Kohärenz für die einzelnen Ebenen und Maßnahmen beitragen.

Ein menschenrechtsbasierter Ansatz, wie ihn auch der UN-Sonderberichterstatter für die Menschenrechte von Migrant_innen, François Crépeau (United Nations General Assembly 2015), fordert, müsste die jeweiligen Maßnahmen auf Grundlage der GFK und der EMRK einer erneuten Prüfung

unterziehen. Die Gerichte haben dazu in der Vergangenheit wichtige Beiträge geleistet. Die EU muss aber diese Grundlagen bereits in ihrer eigenen Politik immer mitdenken. Auch die Wissenschaft ist in der Politikberatung gefragt. Ein verstärktes Monitoring durch die Kommission und die zum Teil gut ausgebildeten Nicht-Regierungsorganisationen im Feld muss sich an diesem rechtebasierten Ansatz orientieren.

In den konzentrischen Kreisen gedacht, beinhaltet dies im Einzelnen etwa folgende Aspekte und Alternativen:

Eines der großen Desiderate ist die Frage, wie künftig mit den gemischten Migrationströmen umzugehen ist. Dabei wäre die Ausarbeitung eines umfassenden Einwanderungskodexes zu diskutieren, der jene Regeln und Standards zusammenführen würde, welche den Zugang nach Europa und die Rechte der Flüchtlinge und Einwanderer und Einwanderinnen regeln (z. B.: Carrera et al. 2015). Hier steht die Debatte noch in den Anfängen, muss man doch vermeiden, die flüchtlingsrechtlichen Standards zu unterminieren.

Die oben geschilderten, jüngeren Pläne um Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme, um die Schutzverantwortung im Mittelmeer und den Militäreinsatz vor der libyschen Küste setzen die Debatte um die Externalisierung von Schutzverantwortung ganz oben auf die Forschungs- und Handlungsagenda (Garlick 2015; den Heijer 2011: 306ff.). Das Hirsi-Urteil hat hier Standards gesetzt. Weitere Forschung zu diesem Thema, die dem politischen Kontext, v.a. der Rolle neuer Akteure ebenso wie den juristisch umstrittenen Fragen und der Verfestigung bisheriger unverbindlicher Regelungen Rechnung trägt, ist dringend notwendig. Ebenso müssen menschenrechtliche Standards zum Schutz der Flüchtlinge und Migrant_innen unbedingt Teil der nun in Eile abgeschlossenen Verträge mit den Transitstaaten sein. Auch muss die Europäische Union deutlich Position beziehen, mit welchen Staaten sie unter welchen Bedingungen bereit ist, Verträge abzuschließen.

Verschiedene Organisationen fordern die Einrichtung einer europäischen Seenotrettungsagentur jenseits der EU-Verordnung 656/2014, die FRONTEX eine Rolle für Such- und Rettungsoperationen zumisst. Eine Barriere für solche Initiativen besteht bislang darin, dass die Akteure darin militärische Einheiten waren, deren Gesetzesrahmen außerhalb der über-

wiegend zivilen Schengen-Regelungen liegt. Auch sind die Mitgliedstaaten zurückhaltend, weil sie mögliche Pull-Faktoren befürchten. In den vergangenen Monaten ist aber überdeutlich geworden, dass es nicht Pull-, sondern Push-Faktoren sind, die die Flüchtlinge aus ihren kriegsgeschüttelten Herkunftsländern drängen und sie größte Risiken auf sich nehmen lässt. Die Bekämpfung des Schlepperwesens wird daher nicht erfolgreich sein, solange keine kontrollierten, legalen und geschützten Wege eröffnet werden.

Seit Beginn einer europäischen Flüchtlingspolitik mit den Schlussfolgerungen des 1999er Europäischen Rats von Tampere standen immer wieder Maßnahmen eines legalen Zugangs zum Territorium auf der Agenda. Diese sind aus den aktuellen Vorschlägen verschwunden, sollten aber aus humanitären wie auch aus menschenrechtlichen Gründen wieder prioritär diskutiert werden. Der Mangel an legalen Einreisemöglichkeiten führt dazu, dass die Schutzbedürftigen Personen verschlossen bleiben, dass Schutzbedürftige Gefahr laufen, entgegen dem Recht auf Nicht-Zurückweisung abgewiesen zu werden. Es kann nicht mehr offenkundiger werden, dass diese Personen, die, einmal in einem Mitgliedstaat angekommen, dann zu einem sehr hohen Prozentsatz einen Schutzstatus erhalten, auf irreguläre, gefährliche und menschenunwürdige Wege gezwungen werden – mit einem sehr hohen Risiko für Leib und Leben. Die aktuelle Debatte insbesondere in Deutschland fokussiert angesichts hoher Zugangszahlen das Bestreben, Obergrenzen für Zugänge einzuziehen. Schutzgewährung über legale Wege und geordneter Zugang schließen einander, zumindest mittelfristig, nicht aus. Dies in einem unter den Mitgliedstaaten koordinierten Ansatz zu leisten, ist eine der drängenden Aufgaben der Europäischen Union.

Diplomatisches Asyl, Wiederansiedlung, humanitäre Ausstellungen, die flexible Anwendung von Visabestimmungen und Verfahren zur geschützten Einreise sowie sogenannte Asylverfahren „offshore“ zählen zu diesen Zugangswegen (FRA 2015).

Bei nationalem Interesse oder internationalen Verpflichtungen können Schengen-Visa auch aus humanitären Gründen ausgestellt werden. Ein Visum mit gebietsbeschränkter Gültigkeit, d.h. für den ausstellenden Staat gültig, kann durchaus durch die diplomatischen Vertretungen in den Herkunfts- oder Transitstaaten ausgestellt werden. Dies steht im Ermessen der nationalen Regierungen und ist nicht EU-weit vereinheitlicht. Eine EU-weite Lösung wird weder in den 2014er Leitlinien des Europäischen Rates noch in der Europäischen Agenda für Migration aufgenommen. Der Schengener Visa-Kodex, der derzeit überarbeitet wird, könnte in diese Richtung konkretisiert werden. Obwohl diese Initiative von einigen Fraktionen im Europäischen Parlament unterstützt wird, scheint der politische Wille für eine solche Reform nicht auszureichen (so auch Jensen 2014). Die Kommission hat die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit wiederholt ermuntert, humanitäre Visa auszustellen, um eine geordnete Zugangsmöglichkeit für Schutzbedürftige zu schaffen. 16 Mitgliedstaaten und ein Nicht-Mitgliedstaat der EU haben solche humanitären Visa in der Vergangenheit vergeben, allerdings ohne große öffentliche Aufmerksamkeit, in Ausnahmefällen und in sehr kleiner Zahl. Der UNHCR hat ferner vorgeschla-

gen, die interpretationsfähige Klausel in Artikel 17 (2) der Dublin-Verordnung großzügig zu interpretieren, nach welcher ein Mitgliedstaat Familienangehörige aus humanitären Gründen nachziehen lassen kann, selbst wenn er nach dem Dublin-System nicht verantwortlich ist, etwa im Sinne eines Pilotprojekts für syrische Staatsangehörige, deren Asylgesuch als aussichtsreich gilt.

Einzig das resettlement, das die Kommission schon 2012 im Gemeinsamen Europäischen Wiederansiedlungsprogramm (Joint EU Resettlement Programme; JEURP) als koordinierte Aufgabe empfohlen hatte (vgl. Bokshi 2013), findet sich als legale Zugangsmöglichkeit aus Erstaufnahmestaaten in der neuen Agenda konkretisiert. Über zwei Jahre hinweg will die Kommission 20.000 Personen mittels des Multifaktorenmodells zur Verteilung von Flüchtlingen neu ansiedeln. Das ist angesichts der vielen Schutzsuchenden eine geradezu lächerlich kleine Zahl. Dennoch bietet sie die Möglichkeit, einigen Personen in Kooperation mit dem UNHCR einen Neuanfang in einem Aufnahmestaat der EU zu ermöglichen. Die humanitären Aufnahmeprogramme, wie sie die Bundesrepublik Deutschland und fast alle Bundesländer in den vergangenen Jahren aufgelegt haben, sind ein weiteres Modell, das, bei allen Schwierigkeiten im Detail, Schule machen sollte.

Für die Möglichkeit, Asyl über Botschaftsverfahren extraterritorial in einem Konsulat oder in einer Botschaft vom Herkunftsland aus zu beantragen, wie es die Schweiz vor einigen Jahren noch praktizierte, stehen die derzeitigen politischen Durchsetzungschancen denkbar schlecht. Eine gemeinsame Bearbeitung von Asylverfahren außerhalb des Territoriums der Mitgliedstaaten (ECRE 2014: 17f.) jedoch könnte, wenn gleich schwer umzusetzen und mit den o.g. großen Vorbehalten verbunden, mittelfristig eine weitere legale Zugangsmöglichkeit eröffnen. Gemeinsame Asylverfahren außerhalb der EU-Grenzen wären, kombiniert mit einem sicheren Zugang, durchaus ein innovatives Konzept.

Für eine Weiterverteilung innerhalb Europas ist dann unabdingbar, die selbst gesetzten Standards zu überprüfen und zu sichern – eine lange geäußerte Forderung, die bereits in die Arbeit der Kommission Eingang gefunden hat. Sie muss auch für die neu errichteten Hotspots gelten.

Für Europa besteht mit der Evaluierung des Dublin-Systems im Jahr 2016 – das unter Gesichtspunkten der EMRK auf den Prüfstand gehört – zumindest in der Theorie zugleich auch die Chance einer Neuorientierung in Richtung auf ein längst fälliges System der Solidarität und geteilten Verantwortung. Dabei sind aber nicht nur die Interessen der Staaten zu respektieren, die im Mittelpunkt der oben analysierten politischen Auseinandersetzung stehen, sondern auch die der Flüchtlinge. Ohne sie ist eine humanitäre und effektive Verteilung nicht zu gewährleisten. Dazu zählt auch, die Bewegungsfreiheit anerkannter Flüchtlinge im Inneren der Europäischen Union zu erlauben, wie NGOs schon seit langem fordern.

Angesichts wachsender Ressentiments gegenüber Flüchtlingen und Migrant_innen in den Mitgliedstaaten kann und muss die Kommission diese im Austausch und in der Anwendung von inklusionsfördernden Programmen unterstützen. Sie hat bereits Erfahrung darin, Maßnahmen zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Diskriminierung zu unterstützen und zu koordinieren. Angesichts der neuen Zusam-

mensetzung und der hohen Zahlen der Flüchtlingszuwanderung müssen diese Instrumente intensiviert werden, um den europäischen Gesellschaften die Chance zu einer langfristig günstigen Inklusion zu ermöglichen.

Angesichts der massiven Verwerfungen zwischen den Mitgliedstaaten, eines heterogen zusammengesetzten Europäischen Parlaments und einer vielfach skeptischen öffentlichen Meinung in einigen Mitgliedstaaten mögen diese Forderungen illusorisch anmuten. Die aktuelle Krise ist eine Krise der Solidarität mit den betroffenen Menschen in den Herkunftsstaaten und mit den Transitstaaten. Sie ist eine Krise der Solidarität unter den Mitgliedstaaten und eine Krise des Vertrauens in die Akzeptanz des Rechtes. Eine Rückbesinnung auf die grundlegenden Normen, die sich Europa und seine Mitgliedstaaten auf die Fahnen geschrieben haben, tut not. Diese mit einem klaren Kompass, kleinen Schritten und langem Atem wieder zu erobern, ist die Aufgabe. Die Menschen- und Flüchtlingsrechte können als Kompass dienen, den Europa im vergangenen Jahr verloren hat.

Literaturhinweise

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (GFK) (in Kraft getreten am 22. April 1954) Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (in Kraft getreten am 4. Oktober 1967), http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf (Zugriff: 17.11.2015).

Akram, Susan; Bidinger, Sarah u.a. 2014: Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing, Boston, July, <http://www.bu.edu/law/central/jd/programs/clinics/international-human-rights/> (Zugriff: 17.11.2015).

Altai Consulting for IOM MENA Regional Office 2015: Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots, Cairo, June 2015.

Amnesty International 2014: The Human Cost of Fortress Europe. Human Rights Violations against Migrants and Refugees at Europe's Borders, London.

Baldaccini, Anneliese 2009: The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive, *European Journal of Migration and Law* Vol. 11, No. 1, 1–17.

Balleix, Corinne 2014: Border Control and the Right of Asylum: Where is the EU heading?, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Policy Paper 114, 19 June.

Baumann, Mechthild 2014: Frontex und das Grenzregime der EU, focus Migration, Kurzdossier Nr. 25, Berlin, Februar 2014.

Bendel, Petra 2008: Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union: eine Schande für Europa oder das kleinere Übel?, in: *Gesellschaft-Wirtschaft-Politik*, Vol. 3, 315–320.

Bendel, Petra 2009: Europäische Migrationspolitik: Bestandsaufnahme und Trends, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrsg.): *WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Mai 2009, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06306.pdf> (Zugriff: 17.11.2015).

Bendel, Petra 2010: Integrationspolitik der Europäischen Union, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrsg.): *WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso.07550.pdf> (Zugriff: 17.11.2015).

Bendel, Petra 2013: Nach Lampedusa – das Neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand, Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, *WISO Diskurs*, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf> (Zugriff: 17.11.2015).

Bendel, Petra 2014: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und der Menschenrechte? Zugang zum Territorium und zu einem fairen Asylverfahren in der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 8, Nr. 2, 84–100.

Bendel, Petra 2014a: Und sie bewegt sich doch? Die Debatte um Verteilungssysteme in Europa, in: *ASYLMAGAZIN* 11(November), 364–369.

Bendel, Petra; Ete, Andreas; Parkes, Roderick (Hrsg.) 2011: The Europeanization of Control: Venues and Outcomes of EU Justice and Home Affairs Cooperation, Münster.

Bendel, Petra; Ripoll Servent, Ariadna 2015: Challenging the "Liberal Constraint Thesis" through Comparative Policy Analysis: The Role of intra- and inter-institutional Relations in Asylum Policies, Border Policies and (ir)Regular Migration, Paper presented on the Panel „The Role of EU Institutions in Migration and Asylum Policies: Liberal Constraint?“, CES Conference, Paris, 8–10 July 2015.

Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, *Amtsblatt der Europäischen Union* L 239/146, 15.9.2015.

Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, *Amtsblatt der Europäischen Union* L 248/80, 24.9.2015.

Bigo, Didier; Carrera, Sergio; Hayes, Ben; Hernanz, Nicholas; Jeandesboz, Julien 2012: Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders. An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals, CEPS Paper, No. 52/December 2012, Brussels.

Bokshi, Elona 2013: Refugee Resettlement in the EU: The Capacity to do it better and to do it more, KNOW RESET RR 2013/04, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.

Buckel, Sonja 2014: "Welcome to Europe" – Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Perspektiven, Bielefeld.

Burgin, Alexander 2012: European Commission's Agency meets Ankara's Agenda: why Turkey is ready for a Readmission Agreement, in: *Journal of European Policy* 19:6, August, 883–899.

Carrera, Sergio; den Hertog, Leonhard 2015: "Whose Mare? Rule of Law Challenges in the Field of European Border Surveillance in the Mediterranean", CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No. 79, Brussels, January 2015.

Carrera, Sergio; Gros, Daniel; Guild, Elspeth 2015: What Priorities for the new European Agenda on Migration?, CEPS Commentary, Brussels, 22. April 2015.

Cerna, Lucie 2014: The EU Blue Card: Preferences, Policies, and Negotiations between Member States', *Migration Studies* Vol. 2, No. 1, 73–96.

Cremer, Hendrik 2015: Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik, *WISO direkt*, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11653.pdf> (Zugriff: 17.11.2015).

De Bruycker, Philippe; Di Bartolomeo, Anna; Fargues, Philippe 2013: Migrants smuggled by Sea to the EU: Facts, Laws, and Policy Options, MPC Research Report 2013/0+ (San Domenico di Fiesole, European University Institute, Robert Schumann Centre for Advanced Studies).

Den Heijer, Maarten 2011: Europe and Extraterritorial Asylum. Proefschrift ter verkrijging van de grad van Doctor aan de Universiteit Leiden, op gezag van Rector Magnificus prof. mr. P.F. van der Heijden, volgens besluit van het College voor de Promoties te verdedigen op donderdag 7 april 2011 klokke 16.15 uur. <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/16699/000-Heijer-07-03-2011.pdf> (Zugriff: 17.11.2015).

Deutscher Bundestag 2015: Antrag der Bundesregierung: Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-Operation EUNAVFOR MED als ein Teil der Gesamtinitiative der EU zur Unterbindung des Geschäftsmodells der Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetzwerke im südlichen und zentralen Mittelmeer, BT-Drucksache 18/6013, o.O.

Di Nicola, Andrea; Musumeci, Giampaolo 2015: Bekenntnisse eines Menschenhändlers, München.

Dünnwald, Stephan 2015: Remote Control? Europäisches Migrationsmanagement in Mauretanien und Mali, in: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* Vol. 1, Nr. 1. <http://movements-journal.org/issues/01.grenzregime/08.duennwald--remote-control-mali-mauretanien.html> (Zugriff: 17.11.2015).

EASO 2015: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union, Luxembourg.

EASO 2015a: Information note on the follow-up to the European Council Conclusions of 26 June 2015 on „Safe Countries of Origin“, o.O.

ECRE 2014: An Open and Safe Europe – What Next? ECRE submission to the European Commission Consultation on the Future of Home Affairs Policies, Brussels, January.

ECRE/Forumréfugiés-Cosi/Irish Refugee Council/Hungarian Helsinki Committee 2014: Mind the Gap. Annual Report 2013/2014. An NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System, Brussels.

ECRE 2015: EU Targets Traffickers but fails Refugees, online: <http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/1039-eu-targets-traffickers-but-fails-refugees.html> (Zugriff: 17.11.2015).

ECRE 2015a: ECRE Comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU Common List of Safe Countries of origin and amending the Recast Asylum Procedures Directive (COM(2015) 452), Brussels.

ECRE/ Forumréfugiés-Cosi/Irish Refugee Council/Hungarian Helsinki Committee 2015: Common Asylum System at a Turning Point: Refugees caught in Europe's Solidarity Crisis, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_annualreport_2014-2015_0.pdf (Zugriff: 17.11.2015).

Engelmann, Claudia 2015: Einigung durch die Hintertür? Neuer Versuch einer EU-weiten gemeinsamen Liste sicherer Herkunftsstaaten, Blogbeitrag in: Netzwerk Flüchtlingsforschung, Flüchtlingsblog, 3.8.2015, <http://fluechtlingsforschung.net/einigung-durch-die-hintertur/> (Zugriff: 17.11.2015).

Entschließung des Europäischen Parlaments 2015: Außerordentliche Tagung des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 zu den jüngsten Tragödien im Mittelmeer und zur Migrations- und Asylpolitik der EU (2015/2660(RSP)).

Europäische Kommission 2011: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine bessere Governance für den Binnenmarkt mittels verstärkter administrativer Zusammenarbeit: Eine Strategie für den Ausbau und die Weiterentwicklung des Binnenmarkt-Informationssystems („Internal Market Information System/IMI“), KOM(2011) 75 endgültig, Brüssel, 21.2.2011.

Europäische Kommission 2015: Pressemitteilung Gemeinsame Tagung des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ und des Rates „Justiz und Inneres“: Zehn-Punkte-Plan zur Migration, 20. April 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_de.htm (Zugriff: 17.11.2015).

Europäische Kommission 2015a: Empfehlung der Kommission vom 8.6.2015 für eine europäische Neuansiedlungsregelung, C(2015) 3560 final, Brüssel, 8.6.2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/recommendation_on_a_european_resettlement_scheme_de.pdf (Zugriff: 17.11.2015).

Europäische Kommission 2015b: Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten für die Zwecke der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes und zur Änderung der Richtlinien 2013/32/EU, Brüssel, 9. September 2015.

Europäisches Parlament 2015: Vorläufige Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien, Griechenland und Ungarn, Angenommene Texte P8_TA(2015)0306.

Europäisches Parlament/Neville, Darren 2015: Grenzschutz an den Außengrenzen, Kurzdarstellungen über die Europäische Union 09/2015, o.O.

European Commission 2015: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration, COM (2015) 240 final, Brussels, 13.5.2015.

European Commission 2015a: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Managing the Refugee Crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, COM(2015) 510 final, Brussels, 14.10.2015.

European Commission 2015b: Fact Sheet: Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey Cooperation on Support of Refugees and Migration Management in View of the Situation in Syria and Iraq, Brussels, 6 October.

European Commission 2015c: More Responsibility in managing the Refugee Crisis: European Commission adopts 40 infringement Decisions to make European Asylum System work, Press release, Brussels, 23 September 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_en.htm (Zugriff: 17.11.2015).

European Commission 2015d: Fact Sheet: The European Union's cooperation with Africa on Migration, Brussels, 22 April 2015.

European Commission 2015e: Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: Managing the Refugee Crisis: immediate operational and legal Measures under the European Agenda on Migration, COM(2015) 490 final, Brussels, 23 September 2015.

European Council 2014: European Council 26/27 June 2014, Conclusions, COEUR4, Brussels, 27 June 2014.

European Council 2015: Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement.

European Court of Human Rights, Grand Chamber, M.S.S. v. Belgium and Greece (Application no. 30696/09); Judgement 21 January 2011, Strasbourg.

European Court of Human Rights, Grand Chamber, Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy (Application no. 27765/09); Judgement 23 February 2012, Strasbourg.

European Court of Human Rights, Grand Chamber, Case of Tarakhel v Switzerland (Application no. 29217/12); Judgement 4 November 2014, Strasbourg.

European Data Protection Supervisor 2013: Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Regulation establishing an Entry/Exit System (EES) and a Regulation establishing a Registered Traveler Programme (RTP), Brussels.

European External Action Service 2015: Remarks High Representative/Vice-President Federica Mogherini's remarks at the UN Security Council, New York.

European Mediterranean Human Rights Network 2015: European Agenda on Migration Missed Opportunity to Protect Rights and Save Lives, <http://euromedrights.org/publication/european-agenda-on-migration-missed-opportunity-to-protect-rights-and-save-lives/> (Zugriff: 17.11.2015).

European Parliament 2013: Decision on the Opening of, and mandate for, interinstitutional Negotiations on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Asylum and Migration Fund, 2013/2504(RSP), Strasbourg, 16.1.2013.

European Parliamentary Research Service/Anita Orav 2015: First Measures of the European Agenda on Migration, Tracking European Commission Priority Initiatives in 2015 – Number 2, 17 June 2015.

European Parliamentary Research Service; Cîrlig, Carmen-Cristina 2015: EU mounts new maritime Operation to tackle Mediterranean People Traffickers, At a glance, 5 June 2015.

European Parliamentary Research Service; Sabbati, Giulio 2015: Recent Migration flows to the EU, At a Glance, Infographic September 2015, European Union, <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-565905-Recent-Migration-flows-to-the-EU-FINAL.pdf> (Zugriff: 17.11.2015).

European Union External Action 2015: European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia, Factsheet, October.

Eurostat 2015: Eurostat News Release 112/2015, 18 June 2015.

EU-Turkey Joint Action Plan http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/20151016-eu-revised-draft-action-plan_en.pdf (Zugriff : 17.11.2015).

- Forum Menschenrechte 2015: An den Grenzen des Flüchtlingsrechtes – Ein völkerrechtliches und menschenrechtliches Positionspapier des Forums Menschenrechte zur Auslagerung der Grenzkontrollen, Militäreinsätzen und Seenotrettung, o.O., http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/2015/Auslagerung_der_Grenzkontrollen_Papier_FMR.pdf (Zugriff: 17.11.2015).
- FRA European Union Agency for Fundamental Rights 2013: EU Solidarity and Frontex: Fundamental Rights Challenges, Vienna.
- FRA European Union Agency for Fundamental Rights 2013a: Fundamental Rights at Europe's Southern Sea Borders, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- FRA European Union Agency for Fundamental Rights 2015: Legal Entry Channels to the EU for Persons in Need of International Protection: a Toolbox, Vienna 2/2015.
- FRONTEX 2015: FRAN Quarterly, Quarter 1, January-March 2015, Warsaw.
- FRONTEX 2015a: 710 000 Migrants entered EU in first nine Months of 2015, <http://frontex.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk> (Zugriff: 17.11.2015).
- Gammeltoft-Hansen, Thomas 2009: Access to Asylum. International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control, Dissertation submitted for the Degree of PhD in Law at the Institute of Law, Aarhus University, May.
- García Andrade, Paula; Martín, Iván 2015: EU Cooperation with third Countries in the Field of Migration, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs C, Study for the LIEBE Committee, Brussels.
- Garlick, Madeline 2006: The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18, No. 3-4, 601-629, September.
- Garlick, Madeline 2015: The Potential and Pitfalls of Extraterritorial Processing of Asylum Claims, Migration Policy Institute, Commentary, Brussels, March 2015.
- Giuffrè, Mariagiulia 2014: Readmission Agreements and Refugee Rights from a Critique to a Proposal, in: *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 32, No. 3, 79-111.
- Grenz, Wolfgang; Lehmann, Julian; Keßler, Stefan 2015: Schiffbruch. Das Versagen der europäischen Flüchtlingspolitik, München.
- Guild, Elspeth; Carrera, Sergio 2013: EU Borders and Their Controls. Preventing unwanted Movement of People in Europe?, CEPS Essay No. 6/14 November, Brussels.
- Guiraudon, Virginie 2000: European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue-Shopping, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No 2, 261-267.
- Hathaway, James C.; Foster, Michelle 2014: *The Law of Refugee Status*, Cambridge.
- Hayes, Ben; Vermeulen, Mathias 2012: Borderline. The EU's New Border Surveillance Initiatives, Heinrich Böll Stiftung, Berlin.
- Heller, Charles; Jones, Chris 2014: Eurosur: Saving Lives or Reinforcing Deadly Borders?, in: *Statewatch Journal: Borders, Deaths and Resistance*, Vol. 23, No. 3/4, 7-8.
- Hummer, Waldemar 2015: Der bewaffnete Kampf der EU gegen die Schlepperkriminalität, in: *Euractiv*, 12. Juni, <http://www.euractiv.de/sections/entwicklungspolitik/der-bewaffnete-kampf-der-eu-gegen-die-schlepperkriminalitaet-315255> (Zugriff: 17.11.2015).
- International Maritime Organisation (IMO) o.J.: International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR), Adoption: 27 April 1979; Entry into force: 22 June 1985, <http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-%28SAR%29.aspx> (Zugriff: 17.11.2015).
- International Organisation for Migration (IOM) 2015: Mediterranean Update – Migrant Deaths Rise to 3,329 in 2015, Italy, 30/10/2015, <http://www.iom.int/news/mediterranean-update-migrant-deaths-rise-3329-2015> (Zugriff: 17.11.2015).
- Jensen, Ulla Iben 2014: Humanitarian Visas: Option or Obligation?, Study for the LIBE Committee, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Brussels, September.
- Juncker, Jean Claude 2015: Meine Prioritäten, <http://juncker.epp.eu/node/151> (Zugriff: 17.11.2015).
- Juncker, Jean Claude 2015a: Lage der Union 2015: Zeit für Ehrlichkeit, Einigkeit und Solidarität, Straßburg, 9. September 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_de.htm (17.11.2015).
- Kingsley, Partick; Traynor, Ian 2015: EU Border Chief say saving Migrants' lives should'nt be Priority for Patrols, *The Guardian*, Wednesday 22 April 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/22/eu-borders-chief-says-saving-migrants-lives-cannot-be-priority-for-patrols> (Zugriff: 17.11.2015).
- Kiri_cı, Kemal 2014: Will the Readmission Agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?, CEPS Commentary, Brussels.
- Lang, Kai-Olaf 2015: Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik, SWP-Aktuell 84, Berlin.
- Lippert, Barbara 2015: Mehrheitsentscheidungen in der EU sind keine leere Drohung, in: *euractiv*, 29. September 2015, <http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/mehrheitsentscheidungen-der-eu-sind-keine-leere-drohung-318072> (Zugriff: 17.11.2015).
- Llewellyn, Sabine 2015: Search and Rescue in Central Mediterranean Sea. Mission Echanges et Partenariats – Migeurop – Watch the Med – Arci, 02/02-08/06/2015, o.O.
- Long, Katy 2015: From Refugee to Migrant? Labor Mobility's Protection Potential, Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute, Brussels.
- Markward, Nora 2015: Ein neues Schutzkonzept? Der Einfluss der Menschenrechte auf den internationalen Schutz, in: *ZAR* 2015, Nr. 56, beck-online.
- Martín, Iván u.a. 2015: Reforming the EU Blue Card as a Labour Migration Policy Tool? Migration Policy Centre Policy Brief 08/2015, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence.
- Meijers Committee 2012: Note on the Proposal for a Regulation Establishing the European Border Surveillance System (COM (2011)0873), 12 September 2012.
- Mungianu, Robert 2013: Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control, in: *European Journal of Migration and Law* 15, 359-385.
- Newland, Kathleen 2015: Rethinking Global Protection. New Channels, New Tools, Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute, Brussels, April 2015.
- Nielsen, Nikolaj 2015: Mass Drowning Prompts talk of EU Search-and-Rescue Operation, *EU Observer*, 20 April 2015, <https://euobserver.com/justice/128377> (Zugriff: 17.11.2015).
- Papademetriou, Demetrios G. 2015: Beyond Asylum. Rethinking Protection Policies to Meet Sharply Escalating Needs, Council Statement Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute, Brussels, June 2015.
- Pascouau, Yves 2015: Heads buried in the Sand: Member States Block Solutions to the Refugee Crisis, *European Policy Center Commentary*, Brussels, 15 September 2015.
- Pascouau, Yves 2015a: The October 2015 European Council and Migration: No News, Good News?, *European Policy Center Commentary*, Brussels, 19 October 2015.

- Pastore, Ferruccio; Roman, Emanuela 2015: „Burden Sharing“ as a contentious Core of the European Multilevel System of Migration Governance, Paper presented at the Council of European Studies (CES) Conference 2015, Paris, 8-10 July 2015, Panel 298 on “Immigrant Integration in Multilevel States”.
- Pro Asyl 2015: Pakt mit Despoten: Fluchtverhinderung um jeden Preis?, http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/pakt_mit_despoten_fluchtverhinderung_um_jeden_preis (Zugriff: 17.11.2015).
- Pro Asyl 2015a: EU-weite Liste sicherer Herkunftsstaaten?, http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/eu_weite_liste_sicherer_herkunftsstaaten/ (Zugriff: 17.11.2015).
- Reslow, Natasja 2012: The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships, in: *European Journal of Migration and Law*, Vol. 14, 393-415.
- Rettman, Andrew 2015: UN Chief says EU Boat-Sinking Plan won't work, in: *EU Observer*, 27 May, Brussels.
- Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, 07.08.2001, L 212/12.
- Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 24.12.2008, L 348/98.
- Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen, 19.5.2011, L 132/1.
- Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), 20.12.2011, L 337/9.
- Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), 29.6.2013, L 180/60.
- Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), 29.6.2013, L 180/96.
- Riebau, Anne Meike 2015: Rückübernahmeabkommen und partnerschaftliche Steuerungsinstrumente: Menschenrechte als wirtschaftliche Tauschware auf dem politischen Tableau?, in *ZAR* 61, beck-online (zuletzt abgefragt 19.10.2015).
- Ripoll Servent, Ariadna; Trauner, Florian 2014: Do Supranational EU Institutions Make a Difference? EU Asylum Law before and after „Communitarization“, in: *Journal of European Public Policy* Vol. 21, No. 8, 1142–1162.
- Ripoll Servent, Ariadna 2015: Institutional and Policy Change in the European Parliament: Deciding on Freedom, Security and Justice, *Houndmills*.
- Roos, Christof; Zaun, Natascha 2014: Norms matter! The Role of International Norms in EU Policies on Asylum and Immigration, in: *European Journal of Migration and Law* 16, 45-68.
- Scherr, Albert 2015: „Der Feldzug gegen ‚Schlepper‘ wird scheitern“, in: *Mediendienst Migration*, 22.5.2015, <http://mediendienst-integration.de/artikel/albert-scherr-migrationsagenda-europaeische-union-gegen-schleppernetzwerke.html> (Zugriff: 17.11.2015).
- Seiffarth, Oliver 2011: The Development of the European Border Surveillance System (EUROSUR), in: Burgess, J. Peter; Basaran, Tugba (Hrsg.): *A Threat Against Europe?*, Brussels, 133-152.
- Statewatch 2015: *Manufacturing Consent*, EU style: The EU's Anti-Smuggling Military Operation, Steve Peers, May.
- Statewatch 2015a: *The EU's Planned War on Smugglers*, Steve Peers, May.
- Statewatch 2015b: *Refugee Crisis: Establishing Control of Refugees took Precedence over Providing Humanitarian Aid*, <http://www.statewatch.org/news/2015/oct/eu-refugee-crisis-control-humane.htm> (Zugriff: 17.11.2015).
- Taylor Nicholson, Eleanor 2011: *Cutting Off the Flow: Extraterritorial Control to Prevent Migration*, Issue Brief, July 2011, Berkeley.
- Townsend, Jacob; Oomen, Christel 2015: *Before the Boat. Understanding the Migrant Journey*, EU Asylum: Towards 2020 Project, Migration Policy Institute Europe, Brussels, May 2015.
- United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (Zugriff: 17.11.2015).
- United Nations 2015: *Adopting Resolution 2240 (2015), Security Council Authorizes Member States to Intercept Vessels off Libyan Coast Suspected of Migrant Smuggling*, 7532nd Meeting (AM) Security Council, Meetings Coverage and Press Releases, SC/12072.
- United Nations General Assembly 2015: *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants*, François Crépeau, *Banking on Mobility over a Generation: follow-up to the Regional Study on the Management of the External Borders of the European Union and its Impact on the Human Rights of Migrants*, A/HRC/29/36, 8 May 2015.
- UNHCR 2015: *The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugees*, o.O.
- UNHCR 2015a: *UNHCR Proposals to Address Current and Future Arrivals of Asylum-Seekers, Refugees and Migrants by Sea to Europe*, o.O., March 2015.
- Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, 29.5.2010, L 132/11.
- Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europols auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Neufassung), 29.6.2013, L 180/1.
- Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), 29.6.2013, L 180/31.
- Verordnung (EU) Nr. 656/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit, *Amtsblatt der Europäischen Union*, 27.06.2014, L 189/93.
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im *ABl.* EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47.

Webber, Francis 2014: The Cradle or the Grave? EU Migration Policy and Human Rights, in: Statewatch Journal: Borders, Deaths and Resistance, Vol. 23, No. 3/4, 3-7.

Zapata-Barrero, Ricard 2013: The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises for a Normative Debate, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Núm. 2, 1-36.

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen/ European Asylum Support Office
ECHO	Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz der Europäischen Kommission/ European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection Department
ECHR	dt. Europäische Menschenrechtskonvention (EGMR)
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EEAS	European External Action Service
EES	Entry-Exit-System
EFD	Europäischer Freiwilligendienst
EFF	Europäischer Flüchtlingsfonds
EFRE	Europäische Fonds für Regionale Entwicklung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ERDF	European Regional Development Fund
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
eu-Lisa	Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts/ European Agency for the operational management of large-scale IT Systems in the area of freedom, security and justice
EUNAVFOR MED	European Union Naval Force – Mediterranean
EUREMA	EU Relocation from Malta
EURODAC	European Dactyloscopy
EUROJUST	Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
Eurostat	Europäisches Statistikamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVP-Fraktion	Fraktion der Europäischen Volkspartei
evtl.	eventuell
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
GAM	Global Approach to Migration
GAMM	Global Approach to Migration and Mobility
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
IOM	International Organisation for Migration
JEURP	Joint EU Resettlement Programme
JOT MARE	Joint Operational Team Mare
KOM	Europäische Kommission
m.E.	meines Erachtens
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik
Mio.	Millionen
MOAS	Migrant Offshore Aid Station
MOEL/SOEL	mittel- und osteuropäische Länder/süd- und osteuropäische Länder
MRCC	Maritime Rescue Coordination Centers
Mrd.	Milliarden
NGO	Nichtregierungsorganisation
o.g.	oben genannten
QMV	Qualified Majority Voting/ qualifizierter Mehrheitsentscheid
RCC	Rescue Coordination Centers
RDPP	Regional Development and Protection Program
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

RTP	Registered-Travellers-Programme
S&D-Fraktion	Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament
SAR-Konvention	International Convention on Maritime Search and Rescue/ Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See
SCIFA-Ausschuss	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum/ Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA)
SIS	Schengener Informationssystem
QMV	Qualifiziertes Mehrheitsverfahren
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
UN	United Nations/ Vereinte Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/ Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen
Hohes	vor allem
v.a.	vergleiche
vgl.	vergleiche
VIS	Visa-Informationssystem
VN	Vereinte Nationen

Impressum:

© 2015

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-345-4

Titelmotiv: Maja Hitij, picture alliance / dpa
Gestaltungskonzept: www.zumweissenroessl.de
Druck: www.bub-bonn.de

Diskriminierungsschutz weiterentwickeln: Argumente für eine Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes
WISO DISKURS – 2015

Einwanderungsregeln im Vergleich – Was Deutschland von anderen Ländern lernen kann
WISO DIREKT – 2015

Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen
WISO DIREKT – 2015

Auswirkungen des demografischen Wandels im Einwanderungsland Deutschland
GUTE GESELLSCHAFT - SOZIALE DEMOKRATIE 2017 plus – 2015

Gesundheitsversorgung und Pflege in der Einwanderungsgesellschaft
GUTE GESELLSCHAFT - SOZIALE DEMOKRATIE 2017 plus – 2015

Das Aschenputtel-Konzept: die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen?
WISO DIREKT – 2015

Interkulturelle Öffnung von politischen Organisationen
WISO DIREKT – 2014

Monitoring und Evaluation: Perspektiven für die Integrationspolitik von Bund und Ländern
WISO DISKURS – 2014

Ökonomische Bedeutung und Leistungspotenziale von Migrantenunternehmen in Deutschland
WISO DISKURS – 2014

Kreative politische Konzepte der Flüchtlingsaufnahme in Münster
WISO DIREKT – 2014

Ausbildungschancen für Jugendliche mit Migrationshintergrund und die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt
WISO DIREKT – 2014

Entwicklungsorientierte Migrationspolitik: Handlungsmöglichkeiten für die deutsche Politik
WISO DIREKT – 2014

Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem und die Verantwortung des Europäischen Parlaments
WISO DIREKT – 2014

Zuwanderung aus Südosteuropa: die aktuelle Entwicklung und Diskussion als integrationspolitischer Testfall
WISO DIREKT – 2014

Vorschläge für eine Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes
WISO DIREKT – 2014

Betriebliche Diskriminierung: warum und wie werden migrantische Bewerberinnen und Bewerber um Ausbildungs- und Arbeitsplätze benachteiligt?
WISO DIREKT – 2014

