



Petra Bendel

EU-FLÜCHTLINGSPOLITIK IN DER KRISE

Blockaden, Entscheidungen,
Lösungen

politik für europa
2017 plus

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

politik für europa # 2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Europa braucht Soziale Demokratie!

Warum wollen wir eigentlich Europa? Können wir den Bürger_innen die Chancen einer gemeinsamen sozialen Politik, einer starken Sozialen Demokratie in Europa aufzeigen? Das ist das Ziel des neuen Projekts der Friedrich-Ebert-Stiftung »Politik für Europa«. Zu zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich-sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann. Und muss!

Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Demokratisches Europa
- Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa
- Außen- und Sicherheitspolitik in Europa

In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen: Wir setzen bei den Sorgen der Bürger_innen an, identifizieren mit Entscheidungsträger_innen Positionen und machen alternative Politikansätze transparent. Wir debattieren mit Ihnen über eine »Politik für Europa«!

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

<http://www.fes.de/de/politik-fuer-europa-2017plus/>

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.

Über die Autorin dieser Ausgabe

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

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Günther Schultze ist Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Petra Bendel

EU-FLÜCHTLINGSPOLITIK IN DER KRISE

Blockaden, Entscheidungen,
Lösungen

2	VORWORT
3	ZUSAMMENFASSUNG
4	1 PROBLEMAUFRISS: BLOCKADEN, ENTSCHEIDUNGEN, LÖSUNGEN
5	1.1 Politikentscheidungen: Verlagerung migrationspolitischer Instrumente nach außen infolge einer Blockade nach innen
6	1.2 Institutionelle Tendenzen: Renationalisierung versus Supranationalisierung
7	1.3 Mögliche strategische Auswege aus der Blockade
8	1.4 Politikempfehlungen
11	2 ERSTER KREIS: KOOPERATION MIT HERKUNFTS- UND TRANSITSTAATEN
11	2.1 Politische, diplomatische, humanitäre Unterstützung
11	2.2 Fünf Fragen an die EU-Türkei-Erklärung – Kern und Blaupause der neuen europäischen Flüchtlingspolitik?
17	2.3 Migrations-„Partnerschaften“?
20	2.4 Externe Asylverfahren?
20	2.5 Lösungsvorschläge
23	3 ZWEITER KREIS: SCHUTZ DER (AUSSEN-)GRENZEN
24	3.1 Aus FRONTEX wird Europäischer Grenz- und Küstenschutz
26	3.2 Hotspots und Umsiedlung: ein Modell auf Dauer?
30	4 DRITTER KREIS: NEUAUFLAGE DES GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN ASYLSYSTEMS IM INNERN DER EU
30	4.1 Dublin bleibt das ungeliebte Kernstück des GEAS
31	4.2 Wird aus EASO ein „EU-BAMF“?
32	4.3 Qualifikationsverordnung, Asylverfahrensverordnung und Aufnahmerichtlinie auf dem Prüfstand
33	4.4 GEAS 3.0 – Risiken und Potenzial
34	5 FAZIT
36	Anhang: Grundzüge der EU-Türkei-Erklärung vom 18. März 2016
37	Abbildungsverzeichnis
38	Abkürzungsverzeichnis
39	Literaturverzeichnis

VORWORT

In den letzten Jahren ist die Zahl der Menschen, die in der Europäischen Union Schutz suchten, stark gestiegen. Weltweit steigen die Flüchtlingszahlen unter anderem aufgrund von Kriegen, Bürgerkriegen, Umweltkatastrophen, Auswirkungen der Globalisierung und politischen Krisen und Umbrüchen. Nur ein kleiner Teil dieser Flüchtlinge wird in der EU aufgenommen.

Über die Medien erreichen uns die Bilder überfüllter, zum Teil seeuntauglicher Boote, die über das Mittelmeer versuchen, die Küsten der südeuropäischen Länder zu erreichen, Bilder von ertrinkenden Flüchtlingen und von Kindern, die tot an die Küsten Europas gespült werden, von Menschen, die über die Balkanroute nach Westeuropa gelangen wollen, an den geschlossenen Grenzen in notdürftigen Lagern leben und auf Lösungen hoffen. Aus diesen Bildern spricht der Leidensdruck dieser Menschen, der sie dazu bringt, ihr Leben zu riskieren, um in die Europäische Union zu kommen.

Bis jetzt ist es der EU nicht gelungen, adäquate Antworten auf diese neue Dimension der Flüchtlingswanderungen zu finden. Die sogenannte Krise der gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik ist sogar zu einer ernsthaften Krise der Europäischen Union geworden. Die notwendige Solidarität unter den einzelnen Mitgliedstaaten der EU ist nicht in Sicht und vielfach dominieren nationale Interessen und Strategien die Politik. Gesamteuropäische Konzepte zur Aufnahme der Flüchtlinge und ihrer Verteilung innerhalb der EU drohen zu scheitern. Ein markantes Beispiel hierfür ist, dass es bis heute nicht gelungen ist, das gescheiterte „Dublin-System“, das die Zuständigkeiten für Asylanträge regelt, effektiv zu reformieren oder ein alternatives Modell zu entwickeln.

Wie bei jeder politischen Krise ist auch in dieser Krise der gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik offen, in welcher Richtung sich Lösungsansätze entwickeln werden. Kommt es zu einer weiteren Spaltung der Europäischen Union und einer ausschließlich auf Abschreckung und Abschottung gegenüber Flüchtlingen zielenden Politikstrategie, oder gelingt es, eine an den Menschenrechten orientierte gemeinsame Flüchtlings- und Asylpolitik zu entwickeln, die mit den Herkunftsländern auf „Augenhöhe“ zusammenarbeitet und die international geltenden Schutzstandards in der EU verwirklicht?

Dieses Gutachten von Petra Bendel gibt einen fundierten Überblick über den gegenwärtigen Stand (bis Ende Februar 2017) der Arbeiten auf den verschiedenen „Baustellen“ der EU-Flüchtlingspolitik. Im Zentrum stehen drei Themenkomplexe: die Kooperation der EU mit den Herkunfts- und Transitstaaten, die Maßnahmen und Programme zur Sicherung der EU-Außengrenzen und die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Die Allgemeinen Menschenrechte dienen dabei als Kompass der Analyse.

Wir wünschen eine spannende Lektüre und hoffen, dass diese Expertise zu fundierten Diskussionen zur Weiterentwicklung der Europäischen Union und einer gesamteuropäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik beiträgt.

GÜNTHER SCHULTZE

Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Dieses Gutachten analysiert die jüngsten asylpolitischen Vorschläge der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur Kooperation mit den Herkunfts- und Transitstaaten, zum Management der Grenzen und zur zweiten Neuauflage des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS).

Entgegen der zweifellos zu konstatierenden Renationalisierung und Entsolidarisierung der EU-Mitgliedstaaten entlang der Flüchtlingsfrage und gegen eine Verwässerung der Standards im europäischen Asylsystem plädiert es für eine Rückbesinnung auf die menschenrechtlichen Grundlagen und die Werte der Europäischen Union. Zu deren Umsetzung sind ein konsequentes Menschenrechtsassessment und -monitoring bei der Kooperation mit Drittstaaten, ein zurechenbares und an den Menschen- und Flüchtlingsrechten orientiertes Rettungs- und Schutzsystem an den Außengrenzen, ein striktes Monitoring in den sogenannten Brennpunkten oder Hotspots und der Einsatz des Europäischen Parlaments für eine menschenrechtskonforme Reform des GEAS erforderlich. Zur Verbesserung der Flüchtlingspolitik müssen vier politische Ebenen eng ineinandergreifen:

Auf der internationalen Bühne muss sich die EU künftig noch stärker für einen Globalen Pakt für Flüchtlinge einsetzen und darauf hinwirken, eine Pflicht zur Kooperation im Fall einer höheren Zuwanderung von Flüchtlingen zu verankern. Fluchtursachenbehandlung – verstanden als Friedenssicherung, Demokratieförderung und Entwicklung – muss weiterhin oben auf der Agenda internationaler und europäischer Politik bleiben. Da die mangelhafte Kooperation mit Erstaufnahme- und Transitstaaten zu einer erheblichen Verschlechterung der Lebensbedingungen vor Ort und zu Weiterwanderung in großem Stil geführt hat, muss die EU die internationale Staatengemeinschaft auf eine bessere Zahlungsmoral drängen, um jene Staaten zu unterstützen, die ein Gros der Flüchtlinge aufnehmen.

Ethisch-moralisch und um ihrer eigenen Glaubwürdigkeit Willen kann sich die EU bei ihrer Kooperation mit Drittstaaten nicht ihrer menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verantwortung entziehen. Eine menschenrechtliche Ethik reicht deutlich über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus, die für diesen Bereich noch nicht hinreichend geklärt sind. Das in der EU-Grundrechtecharta festgelegte und im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem konkretisierte Prinzip der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement) und das Verbot kollektiver Aus-

weisungen dürfen durch Ausreiseerschwernisse nicht untergraben werden. Die Europäische Union muss die Drittstaaten, mit denen sie kooperiert, bei der Entwicklung eigener Asylsysteme mit hohen Standards unterstützen und die Partnerstaaten dazu anhalten, ihre Standards ständig zu verbessern. Dazu kann die EU sich Trainingsmaßnahmen, etwa durch Verbindungsbeamte, aber auch des bisher in diesem Politikfeld wenig genutzten Instruments von Menschenrechtsmonitorings mit unabhängigen Kontrollorganen bedienen.

Die Öffnung legaler Zugangswege jenseits der durch die EU-Türkei-Erklärung eröffneten, rar gesäten Chancen muss außerdem im Mittelpunkt der künftigen EU-Flüchtlingspolitik stehen. Der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Neuansiedlungsrahmen der Union (Resettlement Framework) ist einer von mehreren, idealerweise aufeinander aufbauenden, Schritten in Richtung legaler Zugangswege. Diese könnten über die Förderung von privaten Patenschaften durch (transnationale) zivilgesellschaftliche Organisationen und lokale Unterstützerorganisationen noch ausgedehnt werden. Die Möglichkeiten zur Vergabe humanitärer Visa müssen weiter ausgedehnt, die Abschaffung von Visanotwendigkeiten und andere Möglichkeiten vorübergehenden Schutzes stärker ausgelotet werden. Humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes und der Länder können auch anderen Staaten als gute Praxis dienen. Weitere Möglichkeiten legalen Zugangs öffnen sich über die Arbeitsmigration, wie die Blue-Card-Reform, aber auch über zirkuläre Beschäftigungsverhältnisse. Legale Zugangsmöglichkeiten bedürfen einer Abstützung in den Herkunfts- und Transitstaaten: Sie müssen so gestaltet werden, dass sie nicht von Schleuser_innen und Menschenhändler_innen mit dem Ziel der Ausbeutung von Flüchtlingen und Migrant_innen ausgenutzt werden können. Auch die Aufnahmestaaten müssen die Arbeitsbedingungen der Migrant_innen vor Ausbeutung schützen.

Im Innern der EU ist dringend zu vermeiden, dass die bereits erreichten Standards durch einen „Wettbewerb nach unten“ zwischen den Mitgliedstaaten und in der Neuauflage des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) verwässert werden. Im Gegenteil geht es um die Harmonisierung und kontinuierliche Verbesserung der Schutzstandards und um eine solidarische Verantwortungsübernahme, für die es innovativer Aufgabenteilung unter den Mitgliedstaaten bedarf. Dazu ist die Mitwirkung des Europäischen Parlaments wie auch des Rates gefragt.

1

PROBLEMAUFRISS: BLOCKADEN, ENTSCHEIDUNGEN, LÖSUNGEN

Zwar stand die EU-Flüchtlings- und Asylpolitik seit mehr als 15 Jahren immer wieder auf der Top-Agenda, doch ein derart hohes politisches Gewicht wie im Jahr 2015 und Anfang 2016, als mehr als eine Million Menschen (Eurostat 2016) in die Mitgliedstaaten der EU drängten, hat sie nie zuvor erlangt. Die sogenannte Flüchtlingskrise – die eher als eine Krise der europäischen Asylpolitik bezeichnet werden sollte – mündete Ende 2015 in eine bislang ungekannte politische Polarisierung zwischen den Mitgliedstaaten und in eine schwere Verhandlungsblockade zwischen den europäischen Institutionen. Kristallisierte sich diese Polarisierung insbesondere an den Streitigkeiten um eine (obligatorische) Verteilung der Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten heraus, so lag dahinter eine noch tiefere normative Spaltung über die Frage der EU-Kompetenzen im Bereich der Flüchtlings- und Migrationspolitik insgesamt und über die Ausrichtung der künftigen Politik. Letztlich spaltete sich Europa über die ethische, juristische und politische Verantwortung gegenüber den Flüchtlingen und Asylbewerber_innen.

Angesichts oder trotz dieser grundlegenden Brüche traf sich der Europäische Rat in hektischer Folge, um neue Politikentscheidungen vorzubereiten oder bereits zu implementieren. Auf Basis der Europäischen Agenda für Migration (Europäische Kommission 2015, dazu Bendel 2015) leitete auch die Kommission eine Reihe neuer Initiativen ein. Diese sollen in diesem Papier auf ihre Prämissen, ihr Zustandekommen und ihre möglichen Auswirkungen im Zusammenspiel untersucht werden.

Die Analyse folgt im Wesentlichen der Logik dreier miteinander verbundener Kreise. Von außen nach innen lassen sich unterscheiden:

- die Kooperation mit den Herkunfts- und Transitstaaten der Flüchtlinge;
- die Überprüfung und Kontrolle der Transitrouten und die Außengrenzenkontrolle und
- schließlich, im Inneren der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, all jene Maßnahmen, welche die Registrierung, Aufnahme sowie Verteilung der Flüchtlinge be-

treffen und all jene Rechte, die ihnen zukommen, sobald sie den Boden eines Mitgliedstaates betreten haben.¹

Über die deskriptive Bestandsaufnahme der jüngeren Entwicklungen hinaus folgt das vorliegende Gutachten wie bereits sein Vorgänger (Bendel 2015), das es aktualisiert, der leitenden Frage, wie sich die Menschenrechte und die speziellen Rechte von Flüchtlingen in diesen drei Zirkeln besser garantieren und der Flüchtlingsschutz über diese Krise hinaus sichern lassen. Dabei ist vor allem das in Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Vereinte Nationen 1948) fixierte Recht eines jeden maßgeblich, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen, welches sich freilich in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht widerspiegelt. Dennoch: Ein umfassendes Schutzkonzept findet sich in der EMRK auf der Grundlage von Art. 2 (Recht auf Leben), Art. 3 (Verbot der unmenschlichen Behandlung und Folter) und Art. 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens). Im vierten Zusatzprotokoll zur EMRK findet sich das Verbot der Kollektivausweisung ausländischer Personen aufgenommen, jedoch nur für 43 der 47 Mitgliedstaaten des Europarates (Europarat 2010). Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) mit dem New Yorker Zusatzprotokoll beinhaltet die wichtigsten Flüchtlingsrechte: das völkergewohnheitsrechtlich verfestigte Prinzip der Nichtzurückweisung, das es verbietet, Personen in ein Land zurückzuweisen, in denen ihnen Verfolgung droht (Art. 33), ohne dass ihr Status zuvor geklärt worden wäre, das Verbot, einen Flüchtling aufgrund illegaler Einreise zu bestrafen (Art. 31 I) und das Diskriminierungsverbot (Art. 3). Diese Normen, gemeinsam mit der Grundrechtecharta der EU (Europäische Union 2010) (Art. 19: Verbot von Kollektivausweisungen) und den Sekundärregelungen im EU-Recht (den Richtlinien und Verordnungen des

¹ Integrationsmaßnahmen im engeren Sinne unterliegen nicht der Kompetenz der EU (vgl. Bendel 2013) und werden für den Zweck der folgenden Darstellung daher ausgeklammert.

Gemeinsamen Europäischen Asylsystems) erlauben Spielräume, geben gleichwohl einen guten Kompass ab und leiten die folgende Abhandlung.

Überprüfen wir die in Brüssel wie in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten gefällten Empfehlungen und Beschlüsse Ende 2015 und über das Jahr 2016 hinweg, so lassen sich folgende Tendenzen festhalten:

Abbildung 1

Agenda für Migration,² mittelfristige strukturelle Schwerpunkte

Anreize für irreguläre Migration reduzieren

1. Ursachenbehandlung in den Herkunftsstaaten, Kooperation mit den Drittstaaten
2. Bekämpfung des Menschenhandels und -schmuggels
3. Verbesserung des Rückführungssystems

Grenzmanagement

4. Stärkung von FRONTEX
5. EU-weiter Grenzstandard
6. Stärkung der Investitions- und Rettungskapazitäten in den Herkunfts- und Transitstaaten

Revision des GEAS

7. Umsetzung
8. Verbesserung der Kooperation durch EASO
9. Bekämpfung des Missbrauchs durch das Prinzip sicherer Herkunftsstaaten
10. Korrektur des Dublin-Systems

Legale Migration

11. Reguläre Visa- und Einwanderungspolitik

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von COM (2015) 240 final (Europäische Kommission 2015)

1.1 POLITIKENTSCHEIDUNGEN: VERLAGERUNG MIGRATIONSPOLITISCHER INSTRUMENTE NACH AUSSEN INFOLGE EINER BLOCKADE NACH INNEN

Zwar gerät das Thema der Fluchtursachenbehandlung zusehends (wieder) in den Mittelpunkt politischer Diskurse, doch ist offenkundig, dass die komplexen Ursachen für eine Fluchtentscheidung nur allmählich und gegen enorme Widerstände anzugehen sind. Dazu zählt die Unterstützung humanitärer Einsätze, ein starker Einsatz in der Entwicklungspolitik (vgl. Europäische Kommission 2016c) sowie letztlich auch eine koordinierte Außen- und Außenhandelspolitik, die allerdings nicht in kurzer Zeit veränderbar ist.

Nicht nur auf europäischem, sondern auch auf internationalem Parkett, ist ein erhebliches Engagement notwendig,

² Die prekären Routen nach Europa gestalten sich als Kanäle für „Mixed Migration“, in denen Arbeitsmigrant_innen buchstäblich in einem Boot mit Flüchtlingen sitzen. Obwohl das Recht eindeutig zwischen Asyl- und Flucht-migration auf der einen Seite und Migration aus Erwerbsgründen auf der anderen Seite unterscheidet, gibt es doch Situationen, in denen nicht a priori zwischen beiden Gruppen differenziert werden kann. Daher wird im folgenden Text, wo immer möglich, zwischen Migrant_innen und Flüchtlingen bzw. Asylsuchenden unterschieden; in jenen Fällen aber, in denen beide Gruppen betroffen sind, wird von Migrant_innen gesprochen.

um eine vorausschauende Flüchtlingspolitik zu planen und im Sinne der Fluchtursachenbehandlung Stabilität, Rechtsstaatlichkeit und Beteiligungsmöglichkeiten in den Herkunftsländern zu gewährleisten. Auf der Basis zu verbessernder Daten und Vorhersagen, wie sie UNHCR, aber auch FRONTEX und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) ermitteln, bedarf die EU einer besseren Vorausschau auf neue Fluchtbewegungen und eines rascheren Mechanismus, um etwaige weitere Zugänge effektiver zu bearbeiten, Kräfte der Mitgliedstaaten zu koordinieren und Reserven bereitzuhalten (UNHCR 2016a: 8ff.).

Ein weiteres Drängen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf globale Verantwortungsteilung für die Flüchtlingsfrage ist unabdingbar. Die erste hochrangige Plenartagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Thema Flucht und Migration im September 2016 hat dieses Prinzip zur Enttäuschung vieler Beobachter_innen nicht verbindlich festzulegen vermocht. Die bis 2018 zu verhandelnden beiden globalen Verträge (Global Compacts), der Globale Pakt für Flüchtlinge und der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration, sollen nunmehr dazu dienen, „die bisherigen Ad-hoc-Reaktionen auf große Fluchtbewegungen durch geregelte Prozesse zu ersetzen und eine unverhältnismäßig hohe Belastung einzelner Aufnahmeländer zu verhindern. Dieses Ziel lässt sich nur durch klare Zuständigkeiten und tragfähige Finanzierungsstrukturen erreichen“ (Angenendt/Koch 2016: 3). Bereits seit Jahren wird darüber diskutiert, ob die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) – inzwischen 65 Jahre nach ihrer Verabschiedung – überhaupt noch zeitgemäß ist, und wie das internationale Flüchtlingsrecht auch solche Fluchtgründe berücksichtigen kann, die in der GFK noch nicht enthalten sind (Platform on Disaster Displacement o. J.). Auch auf der globalen politischen Ebene sind alle Augen auf Europas Antworten auf die sogenannte Flüchtlingskrise gerichtet. Es geht auch um Europas Glaubwürdigkeit, wenn es die Einhaltung der Flüchtlingsrechte auf globalem Parkett einfordert.

Die verantwortlichen Entscheidungsträger_innen in Brüssel zeigen angesichts erheblicher Sekundärwanderung ein zunehmendes Bewusstsein für die Notwendigkeit, mit jenen Erstzufluchtstaaten der Flüchtlinge zu kooperieren, die in den vergangenen Jahren den größten Anteil der geflüchteten Personen aufgenommen haben. Schließlich beherbergen die Entwicklungsländer 86 Prozent der weltweit geflüchteten Menschen (UNHCR 2015), verfügen jedoch vielfach nicht über adäquaten Zugang zu internationalem Schutz. Auch die verlängerte Verweildauer in Flüchtlingscamps – von im Schnitt 18 Jahren – und der Ressourcenmangel der Erstaufnahmestaaten sind Push-Faktoren für eine Weiterwanderung, vielfach in Richtung Europa. Ferner hat die EU Herkunfts-, Transit- und Erstaufnahme-Partnerstaaten in Afrika identifiziert, mit denen sie eigene „Migrationspakete“, „compacts“ oder „Migrationspartnerschaften“ abzuschließen bestrebt ist. Instrumente aus der Entwicklungskooperation sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheits- bzw. Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/GSVP) überschneiden sich stärker denn je mit jenen der Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik im engeren Sinne, welche dem Bereich

der Innenpolitik zugeordnet sind. Beide nehmen zunächst für sich in Anspruch, die Fluchtursachen stärker anzugehen. Ziel ist es aber auch, die irreguläre Migration einzudämmen, Menschenschmuggel und -handel zu unterbinden.

Auf diese externe Dimension der EU Asyl- und Migrationspolitik (Kapitel 2) konzentrieren sich auch ein erheblicher Anteil der EU-Fonds (Kamarás u. a. 2016) und der jüngsten EU-Aktivitäten im Sinne der „externen Dimension der Migration“. Kernstück des neuen Systems ist die EU-Türkei-Erklärung, die nicht erst seit dem autoritären Rückfall, sondern auch aufgrund mangelhafter menschen- und flüchtlingsrechtlicher Garantien in der Türkei selbst und in Griechenland zur Zielscheibe der Kritik geworden ist, aber auch als möglicher Anhaltspunkt für weitere Abkommen mit anderen nordafrikanischen Staaten gilt (Kapitel 2.3).

Angesichts zunehmender terroristischer Bedrohungen steht Migrations- und Flüchtlingspolitik noch stärker als je zuvor unter sicherheitspolitischen Vorzeichen mit einem Fokus auf irregulärer Migration und Grenzkontrolle. Damit gekoppelt ist eine immer stärkere Verlagerung (Externalisierung bzw. Extraterritorialisierung, vgl. den Hertog 2013: 209f.) der Einwanderungskontrolle in Entsende- und Transitstaaten jenseits der Jurisdiktion von EU-Mitgliedstaaten und, in der EU selbst, eine starke Konzentration auf die Außengrenzenkontrolle (Kapitel 3). Diese Konzentration hängt auch mit der oben erwähnten Verhandlungsblockade im Inneren der Europäischen Union zusammen, bedingt diese doch, dass sich die EU nur mit großer Mühe auf die Rechte jener zu verständigen vermag, die zu uns gekommen sind (vgl. Bendel 2013). Vielmehr verschiebt sich unter dem Eindruck einer in großen Teilen renationalisierten Sichtweise und erheblicher sicherheitspolitischer Bedenken in den Mitgliedstaaten die Migrations- und Flüchtlingspolitik vom inneren Anliegen zu einem Anliegen der Außengrenzensicherung. Gekoppelt werden beide in der klassischen Schengen-Logik, der zufolge eine Sicherung der gemeinsamen Grenzen nach außen Grundvoraussetzung für die Aufrechterhaltung offener Binnengrenzen ist (vgl. Costello 2016a: 15f.) – eine Logik, die in den aktuellen Verhandlungen mehr in den Vordergrund drängt als je zuvor. Damit verbunden ist eine noch weitere Verschiebung der Flüchtlings- und Asylpolitik aus dem bisherigen Schwerpunktbereich der Innen- und Justizpolitik heraus in Richtung der Grenz-, Außen-, Sicherheits- und, mit sich ausdehnendem Mandat der Operation EUNAVFOR-MED im Mittelmeer, auch der Verteidigungspolitik.

Nichtsdestotrotz haben die europäischen Institutionen im Jahr 2016 das komplette Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) wieder aufgeschnürt. Die derzeitigen Reformvorschläge zu einer Neuorientierung des GEAS reichen formal und inhaltlich weit. Sie konvertieren einige ehemalige Richtlinien, die Qualifikations- und die Asylverfahrensrichtlinie, in Verordnungen. Im Unterschied zu Richtlinien gelten Verordnungen in den Mitgliedstaaten unmittelbar. Inhaltlich betreffen sie die Dublin-IV-Verordnung, die Aufnahme richtlinie (Europäische Kommission 2016h), die Qualifikationsverordnung (Europäische Kommission 2016i), die Verordnung zu den Asylverfahren (Europäische Kommission 2016j). Tendenziell zeichnen sich bei einigen wenigen Errungenschaften für die Flüchtlingsrechte in allen Vorschlägen Verschlechterungen gegenüber den gegenwärtigen Standards ab. Ambitionierter ist

im Prinzip allein die neue Resettlement-Verordnung (Europäische Kommission 2016k).

Nach einer ersten Positionierung des Europäischen Parlaments im Dezember 2016 stehen die Verhandlungen zwischen Rat und Parlament für das Jahr 2017 an. Dieser Prozess ist durch mehrere prozedurale und inhaltliche Ungleichzeitigkeiten gekennzeichnet: Noch ist das 2013 verabschiedete Gesamtpaket nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt und haben die von der Europäischen Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren nicht gegriffen, schon werden die Verordnungen und Richtlinien aufs Neue verhandelt. Diese so eilends, unter eher knapper wissenschaftlicher Begleitung und zivilgesellschaftlicher Konsultation erfolgende politische Entscheidungsfindung birgt angesichts der derzeitigen politischen Kontextbedingungen erhebliche Risiken. Eine gegenüber Zuwanderung erheblich skeptische öffentliche Meinung in vielen Mitgliedstaaten (Europäische Kommission 2015c) und die bevorstehenden Wahlen in den Niederlanden, Frankreich und Deutschland unter Beteiligung wachsender rechtspopulistischer Parteien stellen die Verhandlungen über die Kommissionsvorschläge in Rat und Parlament unter großen politischen Druck. Die Befürchtung liegt nahe, dass die nunmehr dritte Auflage des Gemeinsamen Europäischen Asylpaketes eher dazu geeignet sein könnte, die bislang erreichten Standards zu verwässern (Kapitel 4).

1.2 INSTITUTIONELLE TENDENZEN: RENATIONALISIERUNG VERSUS SUPRANATIONALISIERUNG

In institutioneller Hinsicht zeichnen sich zwei einander entgegenlaufende Tendenzen ab: eine Renationalisierung bei jenen inhaltlichen Fragen, welche die Verteilung und die Standardgewährung von Flüchtlingen und Asylbewerber_innen betreffen, auf der einen Seite, und eine stärkere Koordination nationaler Souveränitätsrechte durch europäische Agenturen bei der Küstenwache und dem Außengrenzenschutz sowie tendenziell auch bei der Registrierung und Verwaltung in den Hotspots. Weder ist also derzeit ein einziges Szenario abzusehen, nach dem die EU-Mitgliedstaaten ausschließlich einzelstaatlich agieren noch eines, in dem sie stärker suprastaatlich handeln; vielmehr scheinen beide Elemente einander je nach „konzentrischem Zirkel“ und Politikfeld abzuwechseln.

Was die Art der Entscheidungsfindung angeht, war die Tendenz im vergangenen Jahr jedoch eindeutig: Die als Krise wahrgenommene Situation des hohen Flüchtlingsaufkommens in den Jahren 2015 und 2016 führte dazu, dass die europäischen Staats- und Regierungschefs das Thema Flüchtlingspolitik zu einer „Chefsache“ machten, wohl auch, um dem Eindruck eines weitreichenden Kontrollverlustes der Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen Ländern entgegenzuwirken. Diese Gipfelmanie oder „Council-mania“ (Bertoncini/Pascouau 2016: 2) hatte eine Zentralisierung und Nationalisierung politischer Entscheidungen im Europäischen Rat gegenüber anderen Institutionen zur Folge. Dem darin inhärenten Perspektivenwechsel hin zu nationalen Positionen setzte die Europäische Kommission nicht immer ambitionierte Vorschläge entgegen.

Nimmt man die oben konstatierte Verschiebung politischer Entscheidungen von der Innen- und Justizpolitik in die Politikfelder der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik hinzu, so steht zugleich eine abnehmende Bedeutung des Europäischen Parlaments zu befürchten, da, anders als in der Innenpolitik, hier kein ordentliches Gesetzgebungsverfahren gilt, sondern das Parlament lediglich konsultiert wird.

Sind bereits die im Europäischen Rat wie auch im Rat der Europäischen Union wiederkehrenden Verhandlungsblockaden letzten Endes auf ein fehlendes Bekenntnis zum Schutz von Flüchtlingen und einen mangelnden politischen Willen zur Kooperation zurückzuführen (van Selm 2016, Vision Europe Summit 2016), so beobachten wir diesen ebenso bei der Umsetzung politischer Entscheidungen zur Realisierung der GEAS-Standards für Aufnahme und Asylverfahren. Mangelnder politischer Wille schlägt sich außerdem in der zunächst nur allmählich angelaufenen Unterstützung der EU-Staaten an den Außengrenzen mit Personal und Ressourcen in den sogenannten Brennpunkten oder Hotspots nieder.

In einer Rekordzeit von nur zehn Monaten Verhandlungsdauer erzielten die europäischen Institutionen hingegen eine Einigung auf einen Europäischen Grenz- und Küstenschutz (Rijppma 2016; Carrera/den Hertog 2016). Wenngleich kein komplett integrierter Grenz- und Küstenschutz erreicht wurde, der nationale Grenzschützer ersetzen würde, und die Frage der Solidarität unter den Mitgliedstaaten auch beim Grenzschutz mitnichten gelöst ist, sind der neu ausgerichteten Agentur doch neue Aufgaben zugeschrieben worden, so in den Hotspots, bei der Implementation der EU-Türkei-Erklärung, bei der Implementation der Dublin-Regelungen und schließlich bei der Rückführung. Die Etablierung des integrierten Grenzmanagements bleibt auch weiterhin ganz oben auf der EU-Agenda. Zu beobachten bleibt, wie sich die Kooperation von FRONTEX mit dem ebenfalls in seinen Kompetenzen ausgedehnten Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO auswirken wird (Kapitel 4).

1.3 MÖGLICHE STRATEGISCHE AUSWEGE AUS DER BLOCKADE

Angesichts dieser Blockaden scheint die EU gefangen in kurzfristigen (und oft auch kurzfristigen) Ad-hoc-Reaktionen auf immer weitere und interdependente politische und humanitäre Krisen. Zwar lagen die Asylantragszahlen im Monat Oktober 2016 mit 82.914 so niedrig wie noch zuletzt im Mai 2015. Doch waren von Januar bis Oktober 2016 immerhin 1.093.729 Asylanträge in den 28 Mitgliedstaaten plus Norwegen und der Schweiz verzeichnet worden und damit mehr als in derselben Periode des Vorjahres (EASO 2016).

Globale Megatrends, Risikoanalysen, Szenarien von FRONTEX und anderen Organisationen (FRONTEX 2016) weisen außerdem darauf hin, dass Triebfedern für Migration in den kommenden Dekaden eher noch zunehmen und sich außerdem noch ausdifferenzieren werden. Sie multiplizierende, zum Teil interdependente internationale und innerstaatliche Konflikte, die Konsequenzen des Klimawandels, wachsende ökonomische Disparitäten zwischen der EU und Drittstaaten, Ressourcenknappheit und Energiekosten sowie u. a. die Digitalisierung sind globale Phänomene, auf deren Konsequenzen

für Wanderungsbewegungen sich die Europäische Union einstellen müssen. Niedrigeinkommensstaaten Afrikas, wie Kenia, der Tschad und Uganda, können eine hohe und oft noch wachsende Zahl an Flüchtlingen kaum auffangen. Das hohe Bevölkerungswachstum und die wachsende Urbanisierung in diesen Staaten bringen Millionen junger Menschen auf Arbeitsmärkte, die diese nicht absorbieren können (vgl. Prediger/Zanker 2016). Gelingt es nicht, mittels gut begründeter Szenarien und Lösungsentwürfe eine solide EU-Migrationsgovernance mit nicht nur kurz- sondern längerfristiger Perspektive zu entwickeln, so ist die EU mit ihren Mitgliedstaaten für künftige Migrationsbewegungen schlecht vorbereitet. Dazu bedarf es zunächst einer Möglichkeit, die festgefahrenen Verhandlungen wieder in Gang zu bringen.

Um überhaupt eine Verhandlungsbasis für eine solche weitsichtigeren Politik zu schaffen, könnte ein minimalistischer Ausweg (zunächst oder dauerhaft) darin bestehen, sich von der Fixierung auf eine EU-weite Lösung zu verabschieden und, je nach Situation, uni- oder bilateral zu agieren (van Selm 2016: 60). Dann allerdings ist die Frage, in welcher Weise die Mitgliedstaaten selbst das per se transnationale Phänomen der Migrationsbewegungen ohne die EU zu regeln vermögen, und wie sich diese wieder stärker national orientierte Politik mit einem Europa der offenen Binnengrenzen vereinbaren ließe.

Ein weiteres Modell liegt in dem auch aus anderen Politikfeldern bekannten „Europa der zwei (oder mehr) Geschwindigkeiten“ bzw. in dem auch von der Regierung Merkel präferierten Modell einer „Koalition der Willigen“ (vgl. Bendel 2015). Das ist ein in der EU häufig eingeübtes Modell, das sich auf die Frage der Flüchtlingsverteilung übertragen ließe, indem sich einige Kernstaaten auf ein Quotensystem verständigen könnten, um nach und nach Anreize oder aber Sanktionsmechanismen zu schaffen mit dem Ziel, weitere Staaten ins Boot zu holen. Hier sind einzelne Mitgliedstaaten gefragt, zögerliche Partner_innen über institutionelle Mechanismen, finanzielle oder juristische Anreize sowie durch diplomatisches Verhandeln an den engeren Kreis heranzuführen.

In einem stärker supranational gedachten, dritten Szenario (etwa: Türk 2016), in dem die EU ihre Fragmentierung überwinden und die Fluchtbewegungen effektiv und in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu steuern vermag, könnte sie sogar dazu beitragen, das globale Schutzregime zu verbessern. Wahrscheinlich ist dies angesichts der o. g. Kontextvariablen – öffentliche Meinung und bevorstehende Wahlen in wichtigen Mitgliedstaaten – jedoch nicht.

Diese Kontextvariablen positiv zu beeinflussen, ist daher eine wichtige Aufgabe. Dies betrifft zuerst die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten: Nicht nur wird die Zahl der Zugänge regelmäßig überschätzt, sondern auch die Kontroll- und Steuerungsfähigkeit der Europäischen Union gegenüber der Einwanderung ist in der Wahrnehmung vieler EU-Bürger_innen begrenzt. Für die Unterstützung des europäischen Projekts ist dies umso gefährlicher, als ein in Umfragen festzustellender Vertrauensverlust in die Lösungskompetenzen der EU-Institutionen und der nationalen Institutionen (Hilmer 2016, de Vries/Hoffmann 2016, für Deutschland: Körber-Stiftung 2016) weitere Einfallstore für rechtspopulistische Parteien und Bewegungen öffnet. Die Nicht-Beachtung, ja gelegentliche Missachtung von Entscheidungen auf der

EU-Ebene in Ungarn und der Slowakei erweckt zudem den Eindruck, EU-Beschlüsse könnten nach Gutdünken implementiert oder abgewehrt werden. Sie untergraben so die Bedeutung der EU-Institutionen in der öffentlichen Wahrnehmung zusätzlich (Pascouau 2016: 22). Die starke Fluchtzuwanderung der vergangenen beiden Jahre wirkt so auf Teile der öffentlichen Meinung als Katalysator einer zusehends als spannungsreich empfundenen politischen Wirklichkeit, der Problemlösungs-, Kontroll- und Steuerungskompetenz der Institutionen. In einer kurz- und mittelfristigen Perspektive gilt es daher, das Vertrauen der öffentlichen Meinung in die Kontrollfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten wieder herzustellen. Vor dem Hintergrund einer gelähmt wirkenden Europäischen Union und einiger sperriger Mitgliedstaaten müssen Lösungsvorschläge auch von außen kommen, von Think Tanks (vgl. etwa Vision Europe Summit 2016) und auch von der Wissenschaft.

1.4 POLITIKEMPFEHLUNGEN

Um erneut Vertrauen in die Problemlösungs-, Kontroll- und Steuerungsfähigkeit der politischen Institutionen zu schaffen, ist es offenkundig notwendig, den Zugang in der Größenordnung des Jahres 2015 deutlich zu reduzieren und, unter Nutzung einer zu einem Europäischen Grenz- und Küstenschutz ausgebauten EU-Grenzschutzagentur FRONTEX, die legale und operative Kontrolle der Außengrenzen zu verbessern. Dies darf jedoch aus flüchtlingsrechtlicher Sicht nicht geschehen, indem der Schutzaspekt in der Grenzpolitik vernachlässigt wird. Im Gegenteil verlangt die Verantwortung der EU-Staaten nach einem kohärenten Ansatz, das Sterben im Mittelmeer zu beenden (Goodwin-Gill 2016: 83). Dazu zählt auch eine Ausdehnung der Seenotrettung, deren Priorität in der Aufnahme bedrohter Flüchtlinge liegt anstelle – wie bisher – in der Bekämpfung von Schmuggler_innenaktivitäten. Sie muss das Nichtzurückweisungsprinzip zum Kern haben, irregulären Migrant_innen Information und Unterstützung gewähren und Zugang zu fairen Asylsystemen gewähren. Das Argument vieler Mitgliedstaaten, nach dem Seenotrettung einen Pull-Faktor für mehr Zuwanderung darstelle, ist moralisch, politisch und rechtlich verwerflich (vgl. United Nations 2015).

Die Beweggründe für eine Weiterwanderung aus Erstaufnahmestaaten zu reduzieren, bedeutet, Asylstandards entlang der Wanderungsrouten anzuheben und dazu die Transit- und Erstaufnahmestaaten für eine Kooperation zu gewinnen – nicht aber, sich auf unsichere Partnerstaaten mit zweifelhafter menschenrechtlicher Performanz zu verlassen. Ressourcen und politisches Kapital in den Aufbau von Grenzüberwachungssystemen zu investieren, mag sinnvoll sein, muss aber mit einem Ausbau der Schutzmöglichkeiten und der Lebenschancen für die Flüchtlinge und Migrant_innen einhergehen (Garlick 2016: 43f.). Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind angehalten, diese menschen- und flüchtlingsrechtlichen Grundlagen in ihre Verhandlungen mit Drittstaaten ernsthaft einzubringen und deren Umsetzung mit einem konsequenten Monitoring zu verfolgen.

Kooperationen mit Drittstaaten, für welche die EU-Türkei-Erklärung (wenngleich begrenzt) als Vorbild dient, und „Mi-

grationspartnerschaften“ mit afrikanischen Staaten sind in ihrer derzeitigen Form zu Recht vielfältiger Kritik ausgesetzt. Nicht nur aus normativer Sicht ist die Zusammenarbeit mit Staaten von fragwürdiger menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Performanz zu problematisieren. Auch aus Gründen der eigenen diplomatischen Glaubwürdigkeit sind menschen- und flüchtlingsrechtliche Standards in politischen Vereinbarungen mit Drittstaaten einzuhalten. Die einseitige Konzentration solcher Partnerschaften auf Migrationskontrolle sollte einem breiteren, humanitären, developmentpolitischen und rechtsbasierten Ansatz weichen. Dieser lässt sich in einem hier eigens entwickelten Ansatz zu einem Menschenrechts-Mainstreaming zusammenfassen, das für die einzelnen Etappen von Flucht und Migration entwickelt wird.

Wissenschaftler_innen, NGOs und internationale Organisationen werden nicht müde, an die Mitgliedstaaten zu appellieren, mehr und schneller gangbare, legale und sichere Zugangswege zu schaffen. Ohne diese werden alle einseitigen Bemühungen scheitern, den Menschenhändler_innen und Menschenschmuggler_innen das Geschäftsmodell zu entziehen. Die Möglichkeiten legaler Fluchtzuwanderung liegen seit Langem auf dem Tisch (FRA 2015, Collet u. a. 2016, Vereinte Nationen 2016, UNHCR 2016a). Insbesondere das Instrument des Resettlements kann sehr viel stärker ausgebaut werden und steht im Mittelpunkt globaler wie europäischer und nationaler Politikempfehlungen. Das betrifft nicht allein die – bisher sehr geringe – Anzahl von Aufnahmen und eine bessere Koordinierung unter den EU-Mitgliedstaaten, wie sie auch die Europäische Kommission vorschlägt, sondern auch die Chancen, die privaten Partnerschaften inhärent sind (vgl. z. B. EMN 2016). Insbesondere müssen legale Wege rascher zu beschreiten sein als über das derzeit langwährende Verfahren für vulnerable Personen im Rahmen des Resettlements. Dabei können „(e)rweiterte Möglichkeiten des sicheren Zugangs (...) in erster Linie in Ländern geschaffen werden, in denen ein Regionales Entwicklungs- und Schutzprogramm, ein Migrationspakt oder ein Umfassender Reaktionsmechanismus auf Fluchtsituationen entwickelt wird, sowie in anderen Erstasylländern an den strategisch wichtigen Routen nach Europa“ (UNHCR 2016a: 6).

Für Europe sorgte zuletzt die Ansicht des Generalanwalts des Europäischen Gerichtshofs, Paolo Mengozzi in der Rechtsache C-638/16 PPU X und X vs. Belgischer Staat (EuGH 2017). Seiner Auffassung nach „sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein humanitäres Visum zu erteilen, wenn ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme vorliegen, dass bei einer Verweigerung Personen, die internationalen Schutz suchen, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt werden“. Die christliche syrische Familie, die in der belgischen Botschaft im Libanon vergeblich um ein Visa ersucht hatte, um in Belgien einen Asylantrag zu stellen, sei in Syrien tatsächlicher Gefahr einer unmenschlichen Behandlung von extremer Schwere ausgesetzt gewesen, die unter das Verbot der Grundrechtecharta fielen. Hätte die Familie die Hindernisse einer – illegalen – Einreise in einen Mitgliedstaat überwunden, so hätte sie eindeutig Schutz gewährt bekommen. Die Logik des Generalanwalts lautet, dass die EU-Grundrechtecharta überall dort zur Anwendung kommen muss, wo die Souveränität eines Mitgliedstaates de jure oder de facto besteht.

Diese Entscheidung, sofern durch den EuGH bestätigt, würde mit dem Paradoxon brechen, demzufolge Verfolgte Schutz erst dann erhalten, wenn sie das Territorium eines Mitgliedstaates erreichen. Denn die eingangs zitierten völkerrechtlichen Normen zum Schutz von Flüchtlingen kranken ja daran, dass sie kein Recht auf Einreise in einen Staat enthalten und der Schutz Verfolgter grundsätzlich erst beim Aufenthalt im Inland ansetzt.³ „Die Anwendbarkeit der EMRK ist durch den in Art. 1 EMRK enthaltenen Jurisdiktionsbegriff beschränkt. Danach sichern die Vertragsstaaten die in der Konvention enthaltenen Rechte ‚allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen‘ zu, aber eben nur jenen. Auch wenn der Gerichtshof den Begriff der Jurisdiktion, insbesondere zum Schutz bei militärischen Konflikten, extensiv interpretiert hat, so kann er doch keine ‚Hoheitsgewalt‘ auf dem rechtlichen Reißbrett konstruieren. Hoheitsgewalt ist vielmehr grundsätzlich territorial; dies ist das Fundament, auf dem das Völkerrecht aufbaut“ (Nußberger 2016: 818). Wollte schon die EU-Türkei-Erklärung das dadurch entstandene Paradoxon durchbrechen, so gälte dies erst recht, wenn die Jurisdiktion im Sinne der Souveränität eines Mitgliedstaates in konsularischen Vertretungen ausgelegt würde. Ein humanitäres Visum könnte demnach bei den Botschaften von Mitgliedstaaten erhältlich sein.

Immer wieder thematisiert, aber noch ohne konkrete Pläne auf der EU-Ebene sind in diesem Zusammenhang auch extraterritoriale Asylverfahren oder Vorauswahlverfahren (sog. Pre-Screenings), welche die Möglichkeit direkter legaler Aufnahme aus Camps in Drittstaaten böten. Wenn es gelänge, EASO zu einem echten „EU-BAMF“ auszubauen, könnte diesem auf lange Sicht die Aufgabe zukommen, Anerkennungschancen nicht nur innerhalb der europäischen Hotspots, sondern auch auf dem Boden von Drittstaaten zu prüfen. Dabei ist eine Reihe von völker- und menschenrechtlichen Problemen zu beachten, die bislang ungelöst sind (vgl. Bendel 2015). Anders als in der allzu undurchdacht abgeschlossenen EU-Türkei-Erklärung müssen diese Bedenken gelöst werden, bevor die EU erneut Gefahr läuft, die Schutzbedürfnisse von Flüchtlingen zu missachten. Anstelle neuer Camps (wie vom Bundesinnenminister de Maizière in Tunesien oder Ägypten vorgeschlagen), die einen weiteren Pullfaktor für die betroffenen Staaten darstellen würden, sollten Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme der EU in den bereits existierenden Transitländern etabliert werden, um den Flüchtlingen dort, wo immer die Sicherheitslage dies ermöglicht, einen nachhaltigen Schutz zu gewähren.

Zugleich geht es der Europäischen Union darum, die Zahl der Rückführungen zu erhöhen. Dies geschieht zum einen durch den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit

Herkunfts- und Transitstaaten. Aber auch hier ist Vorsicht angebracht: Der Zweck der Rückführung darf nicht die Mittel heiligen, wie nicht zuletzt die aktuelle Debatte in Deutschland um Rückführungen nach Afghanistan beweist. Um effizient zu sein, müssen Rückführungs- und Reintegrationspolitiken die einzelnen Zielgruppen nach Geschlecht, Alter und Bildungshorizont stärker in den Blick nehmen und deren je spezifische Bedürfnisse bei der Entwicklung neuer und attraktiverer Reintegrationsprogramme und schließlich bei den Visavereinbarungen zu zirkulärer Migration beachten (vgl. Haase/Honerath 2016).

In den Hotspots sind die Staaten an den Außengrenzen, Italien und Griechenland, inzwischen die Aufgabe der Registrierung und Identifizierung in Gegenleistung zu finanzieller und operationeller Unterstützung von der EU und anderen Mitgliedstaaten trotz aller fortdauernden administrativen Umsetzungsschwierigkeiten ernsthaft angegangen. Bei der Entsendung von Expert_innen und Material in die Hotspots bleibt die Solidarität der Mitgliedstaaten mit Italien und Griechenland allerdings weiterhin begrenzt. Dass die geplante Relokation von 160.000 Asylbewerber_innen über zwei Jahre hinweg bislang sehr schleppend anlieft, ist hinlänglich bekannt. Auch in dieser Hinsicht könnte der bereits eingeleitete Ausbau EASOs einen koordinierten, langfristig womöglich sogar supranationalen Ansatz bieten, um die Staaten an den Außengrenzen bei der Registrierung, Identifizierung, Aufnahme und schließlich bei der Relokation von Flüchtlingen zu unterstützen. EASO könnte sich, die Übertragung von Souveränitätsrechten von den Mitgliedstaaten vorausgesetzt, zu einer echten EU-Asylbehörde, zu einer „European Migration and Protection Agency“ (Goodwin-Gill 2016: 84) entwickeln. Die Logik lautete wie folgt: Da alle Mitgliedstaaten sich auf gemeinsame Standards verständigt haben, sind nationale Lösungen redundant, und die Übernahme administrativer und operationaler Aufgaben kann somit am besten durch eine europäische Agentur erfolgen. Noch immer sind die Registrierungssysteme nicht vereinheitlicht, die Regelungen zur Familienzusammenführung aus den Hotspots unklar und die Asylverfahren zu langwierig. Ein effizienteres Regime mit schnellerem Zugang zu Schutz tut daher not (UNHCR 2016a: 12ff.).

Nach innen ist das derzeitige Aufschnüren des gesamten Asylpakets und sein erneutes Zusammenflicken „mit heißer Nadel“ allerdings womöglich kontraproduktiv, da sich ein „Wettbewerb nach unten“ unter den Mitgliedstaaten abzeichnet, mit dem Ziel, den jeweils eigenen Staat möglichst unattraktiv erscheinen zu lassen. Anstelle einer übereilten Gesetzgebung sollten fundierte Folgenabschätzungen treten, eine adäquate Konsultation der wichtigsten Stakeholder_innen erfolgen und eine Abwägung über die mögliche oder unmögliche Durchsetzung der vorgeschlagenen Reformen in den Institutionen und deren Implementation in den Mitgliedstaaten (Pascouau 2016: 6). Zumindest der derzeitige Vorschlag der Kommission für Dublin IV hat bereits die Chance vertan, mittels eines neuen Zuständigkeits- und Verteilungsverfahrens die Grundidee einer Solidarität und geteilten Verantwortung für die Flüchtlingspolitik neu zu konzipieren.

Sollte die maltesische Ratspräsidentschaft nicht, wie angestrebt, im ersten Halbjahr 2017 zu einer stärkeren Kooperation im Politikfeld vordringen, so könnte die Idee eines

³ Nußberger (2016: 816) hält gleichwohl für diskussionswürdig, „ob sich aus der Konvention [der Genfer Flüchtlingskonvention, pb] ein Verbot ableiten lässt, gewaltsam zu verhindern, dass ein Fliehender eine Landesgrenze erreicht. Diese könnte etwa zur Beurteilung des NATO-Einsatzes gegen Schleuser_innen relevant sein. Zu fordern ist auch, den Fliehenden die Möglichkeit einzuräumen, an der Grenze einen Asylantrag zu stellen; steht man vor geschlossenen Mauern oder hohen Zäunen, ist dies unmöglich“. Der UNHCR führt aus, dass eine Zurückweisung an der Grenze als „indirektes Refoulement“ gelte; selbst diese Ausführung jedoch gewährt nur denjenigen Personen Schutz, „die ‚da‘ oder ‚fast da‘ sind. Ist der Flüchtling nicht physisch präsent, bleibt er ‚draußen vor der Tür‘“.

„Job Sharings“, wie sie die Vorstellung von einer „funktionalen Solidarität“ transportiert, die Verhandlungsblockaden um die Frage der obligatorischen Verteilung von Flüchtlingen auf die Mitgliedstaaten aufweichen und ein neues System etablieren. Darin müsste nicht mehr jeder Mitgliedstaat notwendigerweise dieselben Aufgaben übernehmen. Ein „Job-Sharing“-System, in dem sich die Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Zuständigkeiten verständigen, böte, gemeinsam mit der Fortentwicklung der Aufgaben für EASO, die Chance einer Spezialisierung von Einzelstaaten. So könnten die Registrierung und die Weiterleitung von Flüchtlingen und Migrant_innen in einigen Staaten verbleiben und die Aufnahme und Integration in anderen Staaten erfolgen – vor allem dann, wenn die Präferenzen der Betroffenen selbst und ihre Bindungen an spezielle Mitgliedstaaten mit bei der Verteilung berücksichtigt würden (vgl. dazu vertiefend: SVR i. E.). Zugleich wäre auch die Rückführung mithilfe von EASO und FRONTEX, aber auch der Internationalen Organisation für Migration (IOM), effizienter zu regeln, leidet doch die Glaubwürdigkeit der EU-Flüchtlings- und Migrationspolitik ganz offenbar auch unter einem Mangel an tatsächlichen Rückführungen jener, die den internationalen Schutz nicht benötigen. Die Betroffenen mit Hilfen zu freiwilliger Rückkehr zu unterstützen, ist bei den Rückführungen prioritär, und auch hierbei muss die volle Garantie der menschenrechtlichen Verpflichtungen gewährleistet sein. In diesem Zusammenhang muss insbesondere die faktisch weiterhin geltende Praxis von Abschiebehaft in etlichen Mitgliedstaaten (United Nations 2015) einer Prüfung unterzogen werden, ganz besonders bei Kindern und Jugendlichen, deren Verletzlichkeit Rechnung zu tragen ist.

Der Appell an eine proaktive statt einer reaktiven (Mayer/Mehregani 2016), an eine langfristig-strategische anstelle einer ad-hoc-basierten Flüchtlingspolitik (Pascouau 2016) mag angesichts der enormen Widerstände innerhalb vieler Mitgliedstaaten der Europäischen Union derzeit verhallen. Dennoch wird eine kohärentere Flüchtlings- und Asylpolitik, die den berechtigten Anforderungen der europäischen Bürger_innen an eine handlungsfähige Europäische Union genügt, den menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards entspricht und sich auf neuartige Mobilitätsbewegungen in der Zukunft ausrichtet, um eine solche Strategie nicht umhin können.

2

ERSTER KREIS: KOOPERATION MIT HERKUNFTS- UND TRANSITSTAATEN

2.1 POLITISCHE, DIPLOMATISCHE, HUMANITÄRE UNTERSTÜTZUNG

Syrien und Afghanistan verursachen derzeit die meisten Flüchtlingsbewegungen, gefolgt von der Sahelzone und dem Horn von Afrika mit Somalia und dem Südsudan als wichtigsten Herkunftsstaaten (UNHCR 2016: 16). Libyen schließlich zählt zu jenen Staaten, die aufgrund von Staatsversagen den Transit von Flüchtlingen und Migrant_innen erleichtern.

Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mangelt es der EU vielfach an einer gemeinsamen Position und der Fähigkeit, die Staaten in ihrer Nachbarschaft und darüber hinaus zu stärken. Die Unterstützung für die Hauptherkunftsstaaten, allen voran Syrien, bezieht sich selbstverständlich zunächst auf die Beteiligung der Europäischen Union an der Konfliktlösung. Die EU ist als Vollmitglied Teil der Internationalen Unterstützungsgruppe für Syrien und hilft beim von den Vereinten Nationen (VN) geführten Prozess zur Konfliktbeilegung. Um ihr ganzes Gewicht in die diplomatischen Verhandlungen zur Lösung humanitärer Krisen in Syrien und der Ukraine in die Waagschale zu werfen, hat die EU Schweden für eine Amtszeit von zwei Jahren sowie Italien (2017) und die Niederlande (2018) für eine Amtszeit von jeweils einem Jahr als nicht-ständige Mitglieder im Sicherheitsrat.⁴

Ferner ist die EU mit ihren Mitgliedstaaten eine der größten Geberinnen bei der Reaktion auf die Krise im Bereich humanitärer, wirtschaftlicher, entwicklungspolitischer Unterstützung sowie Stabilisierungsfonds. Erhebliche Unterstützung geht an die Hauptaufnahmeland der syrischen Flüchtlinge und Migrant_innen Libanon, Jordanien, Türkei und Irak (EPRS 2015a). Die EU hat sich Anfang 2016 mit Zusagen von über drei Milliarden Euro für die Unterstützung der syrischen Bevölkerung in Syrien und den angrenzenden Aufnahmestaaten an der internationalen Geberkonferenz in London,

„Supporting Syria and the Region“ beteiligt (Europäische Kommission 2016). Auch unterstützt sie Beschäftigungsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Migrant_innen vor Ort im Rahmen der „Partnership for Prospects“. Die Behandlung von Fluchtursachen ist allerdings ein Unterfangen, das Ausdauer benötigt. Ressortzuständigkeiten zwischen Entwicklungspolitik, Außenpolitik, Außenhandels- und Außenwirtschaftspolitik, zwischen Agrarpolitik und Fischereipolitik sind im Sinne einer höheren Kohärenz stärker aufeinander abzustimmen.

2.2 FÜNF FRAGEN AN DIE EU-TÜRKEI-ERKLÄRUNG – KERN UND BLAUPAUSE DER NEUEN EUROPÄISCHEN FLÜCHTLINGSPOLITIK?

Die Türkei hat – Stand Januar 2017 – 3,1 Millionen Flüchtlinge und Migrant_innen und damit die meisten Flüchtlinge weltweit aufgenommen. Die meisten von ihnen kommen aus Syrien und dem Irak, und 90 Prozent leben außerhalb von Camps; 260.000 leben in 26 staatlichen Aufnahmelagern (European Commission 2017). Registrierung, Unterbringung, medizinische Behandlung und – bislang nur teilweise – Beschulung stellen die Türkei vor erhebliche logistische und finanzielle Herausforderungen; hinzu kommt eine zusehends skeptische öffentliche Meinung gegenüber den syrischen Flüchtlingen (Seufert 2015: 3). Bis Mitte 2012 hatte die Türkei internationale Unterstützung ihrer humanitären Hilfsmaßnahmen abgelehnt, begann aber ab Oktober 2014 auf eine stärkere Lastenteilung zu drängen (Ahmadoun 2014).⁵ Aus türkischer Sicht hatte die EU einen zu geringen Anteil von Flüchtlingen übernommen; insbesondere seien kaum Resettlement-Plätze für Flüchtlinge aus der Türkei zur Verfügung gestellt worden, und auch bei der Schutzgewährung für Flüchtlinge löse die EU ihre internationale Verantwortung nicht ein. Aus der Türkei kamen im Jahr 2015 und Anfang

⁴ 2017 sind Schweden und Italien nicht-ständige Mitglieder (Italien teilt sich 2018 den Sitz mit den Niederlanden); Deutschland bewirbt sich für 2019/2020.

⁵ Zu den geopolitischen Hintergründen vgl. Kirisci (2016); zu den innenpolitischen Hintergründen vgl. u. a. Ahmadoun (2014).

2016 über die Ägäis die meisten Flüchtlinge und Migrant_innen auf die griechischen Inseln. Die EU drängte nunmehr die Türkei, sich stärker für die Bekämpfung der Schmuggler_innenkriminalität einzusetzen. Ziel der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union (European Council 2016) war es von nun an entsprechend, die Schleuser Routen zu schließen, das Geschäftsmodell der Schleuser_innen zu zerschlagen, die Außengrenzen der EU zu schützen und die Migrationskrise in Europa zu beenden.

Die EU-Türkei-Erklärung, vulgo: „Türkei-Deal“, auf der Basis des Gemeinsamen Aktionsplans vom 29. November 2015 (European Council 2015; vgl. Anhang) und dessen im März 2016 vereinbarte Implementation ist das derzeitige Kernstück einer – rechtlich nicht bindenden – politischen Vereinbarung der EU mit dem Ziel, den Migrationsbewegungen aus der Türkei Einhalt zu gebieten und die Zahl der Rückführungen in die Türkei zu erhöhen.

Das Hauptaufnahmeland soll in all seinen Anstrengungen zur Reduzierung des Flüchtlings- und Migrationsaufkommens und zur Integration der Flüchtlinge vor Ort unterstützt werden. Sein Part ist es, seine Visapolitik gegenüber den Herkunftstaaten restriktiver auszugestalten, Land- und Seegrenzen zu kontrollieren, Rücknahmeübereinkommen mit Bulgarien und Griechenland zu unterzeichnen, die Migrant_innen und Flüchtlinge im eigenen Land zu registrieren und zu identifizieren. Die Bekämpfung des Menschenhandels und -schmuggels soll in Kooperation mit FRONTEX intensiviert werden. Zugleich soll die Türkei den auf ihrem Boden befindlichen Flüchtlingen einen besseren Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten sowie zu Bildungseinrichtungen gewährleisten und ihnen einen Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen.

Im Gegenzug versprach Brüssel eine breite finanzielle Unterstützung im Rahmen der „Facility for Refugees in Turkey“ (von zunächst drei Milliarden Euro für die Jahre 2016 und 2017, dann im März aufgestockt um weitere drei Milliarden Euro bis Ende 2018) für humanitäre Programme und Entwicklungsprogramme der Türkei.⁶ Insbesondere ist eine Sozialversicherung geplant (Emergency Social Safety Net, ESSN), die mit einer einzigen Debit-Karte bis zu einer Million der vulnerabelsten Flüchtlingen Zugang zu den täglichen Bedürfnissen wie Nahrung, Unterkunft und Bildung verschaffen soll. Mit einem Budget von 348 Millionen Euro ist dies das bislang größte humanitäre Projekt der EU, dessen Beginn auf Dezember 2016 festgelegt wurde. Die Zahlungen gehen überwiegend an Hilfsorganisationen (European Commission 2016a).

Politisch standen eine Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen mit zügiger Visaliberalisierung (zunächst vorgesehen: Ende Juni 2016) und eine Beibehaltung regelmäßiger Gipfel und High-Level-Dialoge auf dem Programm. Die Bedingung für ein visafreies Reiseregime war die Einhaltung von 72 Kriterien, in deren Mittelpunkt das europäische Drängen auf eine Reform der Anti-Terror-Gesetzgebung der Türkei steht.

Kern der EU-Türkei-Erklärung aber war das zum 20. März 2016 in Kraft getretene, sogenannte 1:1-System: Pro Syrer_in, der bzw. die von den griechischen Inseln in die Türkei über-

führt werde, so die Erklärung, solle per Neuansiedlung (Resettlement) ein/e Syrer_in aus der Türkei in einen der EU-Mitgliedstaaten aufgenommen werden (European Council 2016), insgesamt bis zu 72.000 Personen. Dabei soll in Einklang mit den völker- und europarechtlichen Vorgaben jeder Einzelfall geprüft werden. Griechenland kann bereits anerkannte Flüchtlinge auf Grundlage des Art. 35 der Asylverfahrensrichtlinie zurückführen, sofern diese ausreichenden Schutz in einem anderen Staat erhalten haben oder dort als Flüchtlinge anerkannt sind. Da die Türkei nach Art. 38 der Asylverfahrensrichtlinie als sicherer Drittstaat gilt, der effektiven Zugang zu Schutz gewähren kann, kann Griechenland diese Personen zurückführen. Irregulär Eingewanderte können wieder zurückgeführt werden, sofern sie in Griechenland nicht um Asyl ersuchen, ihr Asylgesuch abgelehnt oder für unvereinbar mit der Asylverfahrensrichtlinie befunden wird. Umgekehrt sollen nur solche syrischen Flüchtlinge über das Resettlement-System eine Chance auf Verbringung und Neuansiedlung in einen EU-Mitgliedstaat erhalten, die nicht irregulär nach Griechenland einreisen. Sobald die Zahlen der auf den griechischen Inseln Angekommenen „deutlich und nachhaltig“ gesunken sind, nehmen die übrigen Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis syrische Flüchtlinge aus humanitären Gründen auf. Dieser Teil der Erklärung wurde bis Dezember 2016 noch nicht ausgelöst; im Rat wird in Kooperation mit EASO, UNHCR und IOM darüber verhandelt, wann diese Voraussetzung als gegeben gilt (Europäische Kommission 2016n).

Die Europäische Kommission selbst hat in ihren Berichten zur Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung zunächst festgestellt (Europäische Kommission 2016b („Erster Bericht“)/Europäische Kommission 2016g („Zweiter Bericht“)/Europäische Kommission 2016l („Dritter Bericht“), der Hauptfortschritt liege in einem starken Rückgang der Zahl irregulärer Migrant_innen aus der Türkei auf die griechischen Inseln von ehemals 1.740 täglich auf 47. Aktuell (Stand: Dezember 2016) liegt er bei 81 Personen (Europäische Kommission 2016n, „Vierter Bericht“). Zugleich sei die Zahl der auf der Überfahrt in der Ägäis verstorbenen Menschen signifikant zurückgegangen von 592 im Jahr 2015 auf nunmehr 63 seit der Erklärung.

Unklar bleibt jedoch, ob die nach der EU-Türkei-Erklärung erfolgten Aktivitäten tatsächlich allein für diese Zahlen verantwortlich sind, denn zeitgleich wurden auch die Balkanrouten größtenteils geschlossen (vgl. Kapitel 3) und damit eine etwaige Weiterwanderung von Griechenland aus höchst unwahrscheinlich gemacht. Die Rückführung der Personen ohne Asylantrag oder -anerkennung von den griechischen Inseln in die Türkei kam indes nur schleppend in Gang. Mit Stand 5. Dezember wurden im Laufe des Jahres 2016 insgesamt 1.187 irreguläre Migrant_innen (7. Oktober: 643) entweder unter dem bilateralen Griechenland-Türkei-Rückführungsübereinkommen oder unter der EU-Türkei-Erklärung zurückgeführt, darunter 95 Syrer_innen. Demgegenüber wurden 1.694 syrische Flüchtlinge aus der Türkei in einzelnen EU-Mitgliedstaaten neu angesiedelt; über ein Drittel davon in Deutschland. Ebenso schleppend gestaltete sich die Auszahlung der versprochenen drei Milliarden Euro (Zeit Online 2016).

Vor diesem Hintergrund stellen sich, ein Jahr nach Beginn der Übereinkunft im März 2016, fünf drängende normative und empirische Fragen an die EU-Türkei-Erklärung:

⁶ Diese Summen basieren zum Teil auf einer Umwidmung bereits vorhandener EU-Fonds (vgl. Batalla Adam 2016: 6).

(1) Macht sich die EU in der Migrationsfrage abhängig von einem unzuverlässigen Partner mit negativer rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Bilanz? Zur Kontrolle großer Migrationsbewegungen gerade über den Seeweg ist die Kooperation der EU mit Drittstaaten ganz offenkundig sinnvoll. Die Türkei erwies sich als durchaus fähig, irreguläre Migration an ihren Küsten einzuschränken. „Die Frage lautet deshalb nicht, ob die Türkei in der Lage ist, größere Migrationsbewegungen zu kontrollieren, sondern ob sie mittel- und langfristig dazu bereit ist“ (Seufert 2015: 2). Gerade weil es sich beim „Türkei-Deal“ aber um eine politische Erklärung handelt, hängt seine Umsetzung umso stärker von der Bereitschaft beider Partner ab, die vereinbarten Erklärungen einzuhalten (Batalla Adam 2016: 2). Wiederholt hat jedoch die Türkei mit einer Aufkündigung der politischen Vereinbarungen gedroht, während das Europäische Parlament in einer nicht-bindenden Resolution (Europäisches Parlament 2016) sogar für einen Abbruch der Beitrittsverhandlungen plädierte. Die Kommission hält in ihrem dritten Sachstandsbericht (Europäische Kommission 2016l) der Türkei vor, dass diese die Voraussetzungen für eine Visaliberalisierung entsprechend der gemeinsam vereinbarten Roadmap in sieben Punkten nicht erfüllt habe. Diese sind: die Ausgabe biometrischer Reisedokumente gemäß EU-Standards, die Annahme von Präventionsmaßnahmen zur Korruptionsvermeidung, der Abschluss eines Kooperationsabkommens mit EUROPOL, die Reform von Gesetzgebung und Praxis zur Terrorgesetzgebung entsprechend europäischen Standards, die Ausarbeitung eines Gesetzesvorhabens zum persönlichen Datenschutz gemäß europäischen Standards, eine effektive justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit allen EU-Mitgliedstaaten sowie die vollständige Umsetzung des EU-Türkei-Rückübernahmeabkommens.

Seit dem Putschversuch 2015 gilt die Türkei als immer weniger verlässlicher Partner, der vielmehr selbst Flüchtlinge im großen Stil produziert. Die Umsetzung der Übereinkunft fällt in eine Zeit, in der die Türkei signifikante Rückschritte auf allen Ebenen der Rechtsstaatlichkeit und der Garantie von Menschenrechten und Minderheitenschutz verzeichnet und sich zu einem „kompetitiv-autoritären Staat“ (Esen/Gumuscu 2016) zurückentwickelt. Die Kommission hält diese kritischen Entwicklungen in ihren Updates für die Beitrittsverhandlungen fest. Sie betreffen die Grundrechte, wie die Meinungs- und Pressefreiheit, die Unabhängigkeit der Justiz, die Anti-Korruptionspolitik, polizeiliche Kooperation und Kampf gegen organisiertes Verbrechen sowie Terrorismus, aber auch alle Aspekte von Visa, Grenzpolitik, Migration und Asyl (Europäische Kommission 2016n). Aber bereits zuvor wurde eine wesentliche Voraussetzung für den „Deal“ infrage gestellt: die Anerkennung der Türkei als „sicherer Drittstaat“.

(2) Kann die Türkei als sicherer Drittstaat gelten? Die Geltung dieser Grundvoraussetzung für die EU-Türkei-Erklärung wird von verschiedenen Autoren in Zweifel gezogen (etwa: Collett 2016a, Amnesty International 2017): Die Türkei erkennt das 1967er New Yorker Zusatzprotokoll zur GFK zwar an, macht aber eine geographische Begrenzung geltend, indem sie die Konvention nur auf Flüchtlinge aus den Mitgliedstaaten des Europarats anwendet. Flüchtlinge aus nicht-europäischen Staaten „haben daher nur die Möglichkeit,

nach ihrer Anerkennung in Koordination mit dem UNHCR in ein aufnahmewilliges Land umgesiedelt zu werden. Deshalb bietet die Türkei trotz ihrer beträchtlichen Anstrengungen den Flüchtlingen bisher keine längerfristige Perspektive“ (Seufert 2015: 4). 95 Prozent der Syrer_innen wird in der Türkei als „Gästen“ ein temporärer Schutzstatus gewährt, der auf einem im Jahr 2014 verabschiedeten nationalen Gesetz über die Ausländer und den internationalen Schutz (2014) basiert. Dieses Gesetz gewährt ihnen das Recht auf einen Flüchtlingsausweis. Damit verbunden sollen die Garantie des Nichtzurückweisungsprinzips sein, der Zugang zu Dolmetscherdiensten, medizinischer Behandlung und sozialen Dienstleistungen. Der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen hängt jedoch von ihrer Registrierung am ersten Aufnahmeort ab. Nachdem anfänglich behauptet worden war, der „Türkei-Deal“ funktioniere auch deshalb nicht, weil die Türkei nicht nachweisen könne, dass sie die Zurückgeschickten adäquat behandle (Jacobsen 2016), soll mit diesem Gesetz ein Schutzstatus garantiert werden. De facto wurden bis zum 31. Januar 2017 keine Asylsuchenden in die Türkei unter der Annahme zurückgeführt, dass die Türkei ein sicherer Drittstaat sei. Vielmehr waren die 865 bis dato zurückgeführten Personen a) in erster oder in zweiter Instanz abgelehnt, hatten b) ihre Asylgesuche zurückgezogen, c) ihre Absicht, ein Asylgesuch einzureichen, widerrufen oder d) keine Absicht geäußert, ein solches Gesuch vorzubringen.

(3) Wird die Türkei ihrer Schutzverantwortung empirisch gerecht? Dennoch wiegen die Vorwürfe von Menschenrechtsorganisationen zur Behandlung von Flüchtlingen und Migranten schwer:

„Asylsuchende sollten nicht zurück in ein Land geschickt werden, das, zumindest derzeit, nicht in der Lage ist, Zugang zu einem angemessenen Schutzstatus und zu angemessenen Lebensbedingungen zu gewährleisten. Die EU kann sich legitimerweise bemühen, die Türkei bei der Herstellung dieser Bedingungen zu unterstützen, aber es ist extrem hartherzig und eine glatte Verletzung des Völkerrechts, eine ganze Migrationspolitik auf die Vortäuschung zu gründen, dass dies bereits der Fall wäre“ (Amnesty International 2017: 6; Übersetzung pb).

Zur mangelnden Umsetzung des Rechts auf Nichtzurückweisung haben die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch (2016) und Amnesty International (2016, 2017) dokumentiert, dass Syrer_innen zurück in ihr Herkunftsland geschoben würden. Die Syrische Beobachtungsstelle für Menschenrechte hat sogar Vorwürfe gegen das türkische Militär erhoben, denen zufolge im Jahr 2016 bereits 163 Menschen an der syrisch-türkischen Grenze erschossen worden sind, um sie an einem Grenzübertritt zu hindern (Deutschlandfunk 2016).

Bezogen auf die Rechte von Flüchtlingen in der Türkei selbst wird angezweifelt, inwiefern der beachtliche Rückstau anhängiger Asylverfahren adäquat aufgearbeitet werden kann (Collett 2016). Amnesty International (2017: 14) konstatiert, dass das türkische Asylsystem weiterhin noch im Aufbau befindlich sei. Asylsuchende hätten keinen Zugang zu einem fairen und effizienten Verfahren und zu einer Bestimmung ihres Status und keinen zeitnahen Zugang zu einer

dauerhaften Lösung wie Rückführung, Integration oder Umsiedlung. Personen, die im Rahmen der EU-Türkei-Erklärung in die Türkei zurückgeführt worden seien, wären sogar Menschenrechtsverletzungen einschließlich willkürlicher Verhaftung, der Verweigerung eines Rechtsbeistandes und des Zugangs zu spezieller medizinischer Behandlung ausgesetzt gewesen. Auch berichten Menschenrechtsorganisationen (PRO ASYL e. V. 2016, Jesuiten-Flüchtlingsdienst 2016, Amnesty International 2016, Human Rights Watch 2016, Médecins sans Frontières 2016), der Zugang der Flüchtlinge zu Gesundheitsversorgung, Bildung und Arbeit sei – nicht zuletzt wegen der o. g. Registrierungspflicht, aber auch aufgrund von Quoten (Syrier_innen dürfen etwa nur zehn Prozent der türkischen Arbeiter_innenschaft einer Belegschaft ausmachen) – oft prekär. Diese Lage mache die Flüchtlinge anfällig für Armut, Kinderarbeit und Ausbeutung (Human Rights Watch 2016). Das UN World Food Program (2016: 5) berichtet, im April 2016 lebten 93 Prozent der Syrier_innen unterhalb der nationalen Armutsgrenze und hätten zum Teil nicht genug zu essen.

Offenbar wurde hier angesichts des schnellen Aushandelns die Chance vertan, die Türkei auf ein volles Schutzsystem zu verpflichten. Die EU sollte darauf drängen, dass die türkischen Behörden Abhilfe schaffen. Ferner fragt man sich, ob die der EU-Türkei-Erklärung innewohnende Logik überhaupt geeignet ist, die angestrebten Ziele einer Reduzierung irregulärer Migration, verstärkter Rückführung und zusätzlicher Aufnahme durch Resettlement zu erreichen.

(4) Wie wirksam kann die EU-Türkei-Erklärung sein?

Weder bei den Rückführungen noch beim Resettlement erscheint die Logik der Erklärung zwingend und erfolversprechend: Zurückgeführt werden können u. a. solche Personen, die kein Asyl beantragen (können oder wollen) und daher als irreguläre Migrant_innen gelten. Unter dem Rückübernahmeabkommen der EU mit der Türkei kann Griechenland diese Personen zurückführen. Allerdings waren allein im Februar 2016 52 Prozent der insgesamt über 57.000 in Griechenland angelandeten Migrant_innen syrische Staatsangehörige, 41 Prozent stammten aus Afghanistan oder dem Irak, also aus solchen Staaten, deren Angehörige i. d. R. Schutzbedürfnisse geltend machen können (Collett 2016). Für Rückführungen nach dieser Regel dürfte somit nur ein kleiner Teil der eingereisten Personen in Frage kommen.

Außerdem betroffen sind Personen, die aus einem sicheren Drittstaat bzw. Erstasylstaat nach Griechenland eingereist sind. Auf sie treffen die Nichtzurückweisung und die Möglichkeit, um Asyl zu ersuchen und zu genießen, dann nicht zu. Wie oben erläutert, fielen jedoch zumindest bis Ende Januar 2017 keine rückgeführten Asylsuchenden unter diese Annahme.

Das 1:1-System bietet den Flüchtlingen einen positiven Anreiz, in der Türkei abzuwarten, bis sie nach den Kriterien des UNHCR für ein Resettlement in Frage kommen, anstatt die gefährliche Reise über das Mittelmeer anzutreten und einen negativen Anreiz, möglicherweise als irreguläre Migrant_innen zurückgeführt zu werden. Die insgesamt geringe Anzahl von 72.000 Resettlement-Plätzen, gemessen an der hohen Zahl syrischer Flüchtlinge in der Türkei, lässt diese Anreize jedoch für viele Flüchtlinge womöglich wenig attraktiv erscheinen. Auch konzentriert sich das Resettlement-System des UNHCR allein auf vulnerable Personen. Bekannt sind

auch die langen Wartezeiten für eine solche Umsiedlung – und schließlich bleibt offen, in welchen Mitgliedstaat sie umgesiedelt werden. Trotz des im Ansatz richtigen, aber begrenzten und langwierigen Resettlement-Verfahrens, das erstmals zusätzliche, kontrollierte, legale und sichere Zugangswege eröffnet (vgl. dazu Kapitel 2.3), steht daher zu befürchten, dass weiterhin viele Menschen versuchen werden, über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen (ausführlich: SVR i. E.).

(5) Werden die EU und ihre Mitgliedstaaten selbst ihrer Schutzverantwortung gerecht?

Rechtlich lässt sich bislang nicht hinreichend klären, inwieweit die EU an ihre selbstgesetzten Standards auch außerhalb ihres Territoriums gebunden bleibt (vgl. aber z. B. die Gegenposition bei Carrera/Guild 2016). Zumindest ethisch und moralisch ist sie aber dafür verantwortlich, auch ihren Drittstaats-Kooperationspartner_innen ein Mindestmaß an menschenrechtlichen Standards abzuverlangen. Sie muss deshalb die Türkei weiterhin dazu drängen, das 1967er Zusatzprotokoll zur GFK zu unterzeichnen bzw. entsprechende Reformen einzuleiten. Zumindest müsste sie regelmäßig überprüfen, inwiefern das Nichtzurückweisungsprinzip und eine adäquate Prüfung von Asylgesuchen gewährleistet sind, und ob mit Unterstützung des UNHCR eine adäquate Auswahl der Resettlement-Fälle in der Türkei stattfindet. Ferner muss die EU dringend sicherstellen, dass den oben erwähnten Klagen über eine Misshandlung von Flüchtlingen nachgegangen wird, dass Flüchtlinge über ihre Rechte auf und die Notwendigkeit zu einer Registrierung informiert werden (Batalla Adam 2016: 8). Schließlich ist das Augenmerk auf die Einhaltung der Rechte auf Gesundheitsversorgung, Bildung und Arbeit zu legen.

Über Klagen vor den europäischen Gerichtshöfen auf entsprechende Standards hinzuwirken, braucht einige Zeit und ist außerdem eine Frage der Zuständigkeit. Ende Februar 2017 wies der EuGH bereits die Klage dreier Asylbewerber gegen die EU-Türkei-Erklärung mit dem Argument ab, die Erklärung sei nicht vom Europäischen Rat, sondern von den einzelnen EU-Staaten im Rahmen eines internationalen Gipfeltreffens mit dem türkischen Ministerpräsidenten getroffen worden. Der Gerichtshof sei somit nicht zuständig (Rechtsachen T-192/16, T-193/16, T-257/16).⁷

Ein weiteres Argument richtet den Blick auf die finanziellen Ausgaben der Europäischen Union. Anstelle sich primär auf den Schutz und die Versorgung der syrischen Flüchtlinge zu konzentrieren, so der Einwand, werde ein erheblicher Teil der Ausgaben für die Grenzsicherung verwendet (Yavcan 2016).

Zweifellos zeichnen die EU und ihre Mitgliedstaaten für die Einhaltung der menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards auf dem Territorium der Mitgliedstaaten verantwortlich. Die humanitäre Krise in den griechischen Aufnahmezentren auf den Inseln selbst lässt darauf schließen, dass der operationelle Teil des „Türkei-Deals“ nicht rechtzeitig und

⁷ Collett (2016a: 3, Übersetzung pb) hält dies sogar für ein bewusst kalkuliertes Risiko: „Das [EU-Türkei-, pb]-Schema wurde bereits für ‚außergewöhnlich‘ und ‚vorübergehend‘ erklärt, und Personen, die im Schnellverfahren rückgeführt werden, haben wahrscheinlich keine legalen Klagemöglichkeiten.“

systematisch durchdacht und vorbereitet war. Vielmehr stellte er das ohnehin überlastete griechische Verwaltungssystem vor weitere logistische und rechtliche⁸ Herausforderungen: So spricht der letzte Bericht der Kommission (Europäische Kommission 2016n) von überfüllten Aufnahmezentren und „Zwischenfällen“ auf den Inseln. Insgesamt befanden sich mit Stand 6. Dezember 2016 16.295 Migrant_innen auf den Inseln, die allerdings in den offiziellen Aufnahmezentren lediglich 7.450 Plätze zur Verfügung stellen (vgl. Abbildung 8), plus 754 Plätze unter UNHCR-Aufsicht. Zugleich sind auch auf dem griechischen Festland zahlreiche Migrant_innen (auf die sich die EU-Türkei-Erklärung nicht erstreckt); insgesamt seien dies 62.000 Personen.

Die Unterbringung der Syrer_innen in geschlossenen Aufnahmezentren wird nicht nur als logistische, sondern als menschenrechtlich unzulässige, willkürliche Inhaftnahme ge-geißelt. Personen auf Lesbos und Chios hätten, so Amnesty International (2017: 9), praktisch keinen Zugang zu einem Rechtsbeistand, nur begrenzten Zugang zu Dienstleistungen und Unterstützung und kaum Informationen über ihren Status. Die Verfahren, großenteils in Hotspots, dauerten sehr lange, die Versorgungslage sei schlecht, der Zugang für Hilfsorganisationen begrenzt (Jacobsen/Vu 2016) und die Sicherheitslage in einigen Camps schwierig (Amnesty International 2017: 23f.); dennoch durften die Asylsuchenden die Inseln nicht verlassen, da sich die EU-Türkei-Erklärung nur auf den Geltungsbereich der Inseln erstreckt. Diese Situation führte zum zeitweisen Rückzug internationaler Organisationen wie UNHCR, des International Rescue Committees (IRC) und Save the Children (Collett 2016a: 3, Amnesty International 2017).

Auch die Übersendung von Fachkräften durch die Mitgliedstaaten und EASO lief nur schleppend an; darunter fallen auch Richter_innen aus den Mitgliedstaaten, die unter griechischer Gerichtsbarkeit Revisionsfälle behandeln können, die aber in den übrigen Mitgliedstaaten selbst dringend benötigt werden. „Wenn Europa im Jahr 2015 eines gelernt hat, dann, dass Zusagen zur Entsendung von Beamt_innen und Ausstattung sich nicht unmittelbar umsetzen lassen, nicht zuletzt deshalb, weil Bürokratien ihre Zeit brauchen, menschliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen“ (Collett 2016a: 4, Übersetzung pb). Zudem wollten „die griechischen Behörden die Oberhand über Asyl-Entscheidungen behalten“ und diese nicht an Beamt_innen anderer Mitgliedstaaten delegieren (Jacobsen/Vu 2016).

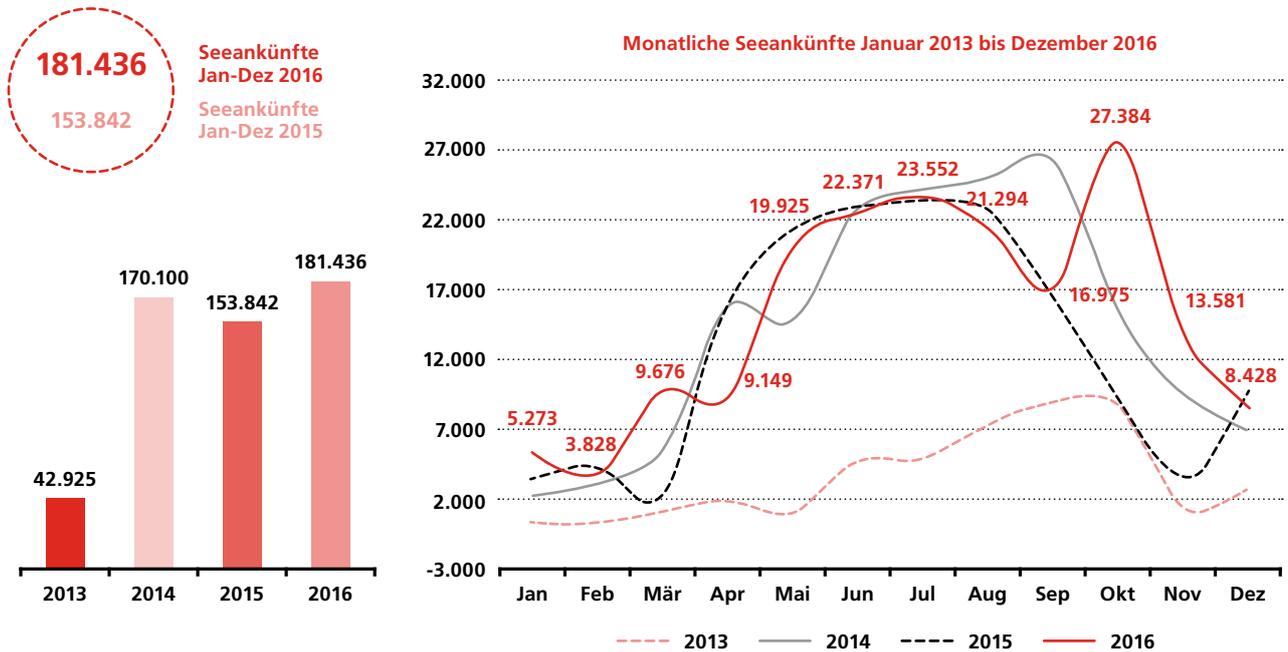
Letzten Endes zeigt sich, dass die EU-Türkei-Erklärung eilends formuliert und nicht in allen Konsequenzen durchdacht war. Sie weist daher enorme rechtliche Schutzlücken in der Türkei selbst, aber auch innerhalb der EU auf. Dennoch gilt in Brüssel das Mantra, dass es zur EU-Türkei-Erklärung „keinen Plan B“ gäbe. Im Gegenteil sieht der jüngste Fortschrittsbericht (Europäische Kommission 2016n) noch Verschärfungen des „Deals“ vor, die an den griechischen Asylverfahren ansetzen. So sollen nur noch Folteropfer oder

Opfer anderer Formen von Gewalt vom „außergewöhnlichen Grenzverfahren“ ausgenommen werden sowie Familien im Fall, dass deren Recht auf Familienleben gefährdet ist. Die Entscheidungsfindung für Asylsuchende aus Pakistan, Bangladesch, Algerien, Marokko und Tunesien soll beschleunigt werden. Griechenland soll nach dem Willen der Kommission höheren Druck auf die Berufungsgerichte ausüben und prüfen, ob sich die Zahl der Berufungsschritte verringern lässt. Diese Vorhaben sind von Menschenrechtsorganisationen harsch kritisiert worden (Amnesty International 2016, Pro Asyl e. V. 2016).

Trotz dieser Kritik am Grundsatz der Erklärung, an ihrer bisherigen Umsetzung und an den vorgesehenen Reformen soll diese nach dem Willen der EU als Modell für weitere, ähnlich gelagerte Vereinbarungen mit Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas dienen. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass sich die Flucht- und Migrationsrouten wiederum von der Ägäis/Balkanroute zurück auf die zentrale Mittelmeerroute verlagern, vielfach nach einer Durchreise durch den Sudan oder Marokko. Der Anstieg der Migration über die zentrale Mittelmeerroute, über die nach Kommissionsangaben im Jahr 2016 mehr als 181.000 Migrant_innen und Flüchtlinge in die EU kamen, habe auch dazu geführt, dass mehr Menschen als je zuvor im Meer zu Tode kamen (Europäische Kommission 2017).

⁸ In Griechenland selbst musste die nationale Gesetzgebung zunächst angepasst werden, um sicherzustellen, dass die Türkei als ein sicherer Drittstaat im Sinne von Art. 33 der Asylverfahrensrichtlinie galt. Außerdem mussten die griechischen Behörden die Asylverfahren verändern, indem sie sie für offensichtlich unbegründet erklärten, bevor sie individuelle Verfahren einleiteten (Migration Watch UK 2016).

Abbildung 2
Ankünfte in Italien über die zentrale Mittelmeerroute



Quelle: UNHCR Regional Representation Southern Europe 2016

Die Leitfrage nach den menschen- und flüchtlingsrechtlichen Bedingungen für eine EU-Flüchtlingspolitik lautet, unter welchen Bedingungen die Europäische Union und Drittstaaten solche Vereinbarungen wie den „Türkei-Deal“ eingehen können und vor allem, welche Standards bei Kooperationen mit Drittstaaten einzuhalten sind. Die Tatsache, dass die Regierungen vieler der dafür in Betracht gezogenen Partnerländer „aufgrund undemokratischer und autoritärer Züge höchst zweifelhaft Partner sind, stellt die europäische Politik vor ein Glaubwürdigkeitsdilemma“ (Stolleis 2015: 4). Angesichts einer desaströsen Menschenrechtsperformanz der nordafrikanischen Haupttransitstaaten Libyen und Ägypten, scheint unwahrscheinlich, dass diese als sichere Drittstaaten eingeordnet werden können: Asylanträge von Personen, die aus diesen Staaten kommen, könnten schlicht nicht als offensichtlich unbegründet klassifiziert werden.

Dies gilt insbesondere für Libyen, das vom maltesischen Premierminister Joseph Muscat vor dem EU-Gipfel in Valletta am 3. Februar jedoch als Partner gehandelt wurde, zumal nach Kommissionsaussagen 90 Prozent der Migrant_innen von dort aus nach Europa aufbrechen (Europäische Kommission 2017). Muscat äußerte die Besorgnis, dass eine bislang „ungekannte“ Menge an Migrant_innen und Flüchtlingen sich im Frühjahr 2017 von dort auf den Weg machen könnte (vgl. The Guardian 2017). Entsprechend vereinbarten der Europäische Rat und der zuständige Rat für Innen- und Justizpolitik Anfang 2017 die Gemeinsame Erklärung zur zentralen Mittelmeerroute (European Commission 2017a) und die „Malta-Erklärung“ (European Council, The President 2017). Diese legt fest, EU-Trainingsprogramme für die libysche Küstenwache auszudehnen, die Bekämpfung des Schmuggler_innen- und Menschenhändler_innenwesens zu vertiefen, die

Aufnahmezentren in Libyen in Kooperation mit IOM und UNHCR zu verbessern sowie Rückführung und Umsiedlung zu erweitern.

Nehmen wir die vier für die Türkei aufgeworfenen Fragen auch für Libyen auf, so ergibt sich folgendes Bild: Vor dem Hintergrund eines andauernden Bürgerkrieges und der Regierungsansprüche dreier rivalisierender Gruppen ist eine Vereinbarung mit Libyen auf höchst instabilen Grund gebaut und menschenrechtlich höchst bedenklich. Libyen hat die Genfer Flüchtlingskonvention gar nicht ratifiziert und kann in keiner Weise als sicherer Drittstaat gelten. Menschenrechtsverletzungen in Libyen selbst sind einer der wichtigsten Pushfaktoren für Migrant_innen zur Weiterwanderung nach Europa (Toaldo 2017). Human Rights Watch (2017) berichtete, dass die von der EU unterstützte libysche Küstenwache oder Marine Boote und Flüchtlinge und Migrant_innen auf See abfange und in Haft bringe. Nur ein Teil dieser Haftzentren unterstehe aber dem Department for Combatting Illegal Migration (DCIM), einem Teil des libyschen Innenministeriums. Andere Zentren würden von Milizen und Schmuggler_innen verwaltet. Sowohl Funktionär_innen als auch Milizen hielten Migrant_innen und Flüchtlinge in diesen Zentren unter menschenunwürdigen Bedingungen und zum Teil unter Folter fest. Dies bestätigte ein ungewöhnlich scharfer Bericht der Deutschen Botschaft in Niamey/Niger. Er sprach von „KZ-ähnlichen Verhältnissen“ für Migrant_innen (Die Welt 2017): „Exekutionen nicht zahlungsfähiger Migranten, Folter, Vergewaltigungen, Erpressungen sowie Aussetzungen in der Wüste“ seien an der Tagesordnung; „Augenzeugen sprachen von exakt fünf Erschießungen wöchentlich in einem Gefängnis – mit Ankündigung und jeweils freitags, um Raum für Neuankömmlinge zu schaffen“.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten gehen offenbar von der Annahme aus, dass es sich bei den Personen, die aus Libyen in die EU kommen, primär um Wirtschaftsmigrant_innen handelt. UNHCR-Daten zeigen jedoch, dass dies nicht der Fall ist: 45 Prozent derjenigen, die in den ersten drei Quartalen 2016 aus Libyen nach Italien gelangten, waren Personen, die als Flüchtlinge anerkannt wurden (vgl. Toaldo 2017).

Das Dilemma besteht darin, dass die Anträge von Asylbewerber_innen, die über die zentrale Mittelmeerroute nach Italien gelangen, ohne Kontingentlösungen und ohne Vereinbarungen mit Drittstaaten weiterhin in individuellen Verfahren geprüft werden müssen, was wiederum die Asylsysteme Italiens überlasten könnte (Migration Watch UK 2016). Daher optiert die EU für den Abschluss maßgeschneiderter Migrations-Partnerschaften.

2.3 MIGRATIONS-„PARTNERSCHAFTEN“?

Nach Einführung einer Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) 2004 spannte sich die externe Dimension der EU-Migrations- und Asylpolitik seit 2005 im Rahmen des Gesamtansatzes zur Migration (seit 2011: Gesamtansatz zur Migration und Mobilität, European Commission 2011). Dieser Rahmen umfasst eine Reihe von Dialoginitiativen und Rahmenprogrammen mit Drittstaaten, die unterschiedliche bi- und multilaterale Instrumente enthalten. Ursprünglich war dieser Gesamtansatz für Migration und Mobilität als ein Mechanismus auch für die Steuerung legaler Zuwanderung gedacht, für eine gesteuerte Mobilität und schließlich auch für Asylfragen. Die Mittel der Wahl (für einen Überblick: European Commission 2016d, Wirsching 2016) waren dabei meist Mobilitätspartnerschaften und Rücknahmeübereinkommen. Mobilitätspartnerschaften können verschiedene Instrumente enthalten, von der Entwicklungskooperation bis zu Visaerleichterungen und zirkulärer Migration. Sie sollen dem Sinn nach einen fairen Interessenausgleich der Partnerländer zum Ziel haben. Allerdings steht auch hier die Rückübernahme von Migrant_innen im Tausch mit Visaerleichterungen im Mittelpunkt. Auf die verstärkte Rückführung und Rückübernahme derjenigen Personen, die kein Bleiberecht in der EU erhalten (vgl. EPRS 2015a), wurde nach und nach ein immer stärkerer Fokus gelegt. Hinzu kommen Schwerpunkte des Grenzmanagements, der Dokumentensicherheit und der Korruptionsbekämpfung mit dem Ziel, irreguläre Migration einzudämmen.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Fluchtbewegungen des vergangenen Jahres festigte sich in der Europäischen Agenda für Migration vom 13. Mai 2015 (Europäische Kommission 2015) dieser Fokus in den Jahren 2015/16 deutlich. Bereits die Agenda hatte einen starken Schwerpunkt auf die Rückführung gelegt, auf die Rückübernahme von irregulären Migrant_innen sowie auf Grenzkontrolle und -überwachung. Die Rückübernahme geriet aber vollends in den Mittelpunkt der Kooperationsstrategie mit dem EU Action Plan on Return vom 9. September 2015 (European Commission 2015) und den Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft der Rückkehrpolitik vom 8. Oktober 2015 (Council 2015). Migrationsdialoge, Mobilitätspartnerschaften (MPs), gemeinsame Agenden

zu Migration und Mobilität (CAMMs), Rücknahmeübereinkommen, EUReadmission Agreements (EURAs), Visaerleichterungsabkommen (VFAs), Migrationsklauseln in Assoziations- und Kooperationsabkommen, Regionale Schutzprogramme (RPPs) sowie Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme (RDPPs), aber auch operative Maßnahmen formen seither ein versprenkeltes und oft auch inkohärentes Bild (vgl. European Commission 2013, European Commission 2014, dazu García Andrade/Martín 2015: 9). Der Sonderbeauftragte für die Rechte der Migrant_innen hat dieses Bild in seinem letzten Bericht an den UN-Menschenrechtsrat (United Nations 2015) wie folgt umrissen:

„Darüber hinaus fehlt es dem Gesamtansatz zu Migration und Mobilität an Transparenz und Klarheit und an Substanz seiner vielfältigen und komplexen Elemente. Dazu kommt, dass viele erreichte Vereinbarungen im Rahmen des Gesamtansatzes innerhalb des Völkerrechts einen schwachen Stand haben und ihnen generell Monitoringmaßnahmen und Maßnahmen zur Accountability fehlen. Dies führt wiederum zu einem Kräfteungleichgewicht zwischen den Staaten sowie zu Unklarheiten für die Tagespolitik, die für die Implementation sorgen muss. Trotzdem hat die Europäische Union den Gesamtansatz weiter beibehalten, um für höhere ‚Sicherheit‘ zu sorgen. Es gibt aber nur wenige Anzeichen dafür, dass die Mobilitätspartnerschaften die Menschenrechte oder die Entwicklung vorangetrieben hätten, da die einzelnen Projekte ganz unklare Voraussetzungen und Ergebnisse haben. Der allgemeine Fokus auf die Sicherheit und das Fehlen politischer Kohärenz im Gesamtansatz führen dazu, dass jegliche Vorteile, die aus den Menschenrechten und Entwicklungsprojekten entstehen, überschattet werden von den Folgewirkungen einer eher auf die Sicherheit fokussierten Politik“ (Übersetzung pb).

Auch die Rückübernahmeabkommen bergen menschenrechtliche Risiken, vor allem für eine Verletzung des Rechts auf Nicht-Zurückweisung in Drittstaaten, mit denen Abkommen abgeschlossen wurden – Praktiken, die der EGMR in mehreren Urteilen als inkompatibel bezeichnete.

Hatten sich die im Global Approach to Migration and Mobility (GAMM) zusammengefassten Instrumente regional lange Zeit auf die Westbalkanstaaten, Osteuropa und den südlichen Kaukasus konzentriert, so waren die steigenden Migrationsbewegungen der Jahre 2015 und 2016 Auslöser für eine verstärkte Kooperation mit den Staaten des subsaharischen Afrikas, Ostafrikas und des südlichen Mittelmeers. Dabei bestehen mehrere Dialogprozesse und operative Maßnahmen nebeneinander (vgl. Wirsching 2016).

Abbildung 3

EU-Kooperation mit afrikanischen Staaten

Titel	Ziele	Aktionspläne und Programme	Beteiligte Staaten/ Regionen in Afrika
EU-Afrika-Dialog über Migration und Mobilität (seit 2007)	Bekämpfung von Menschenhandel und irregulärer Migration, Entwicklungsförderung durch Rücküberweisungen, Rolle der Diaspora, Mobilität in Afrika, Arbeitsmigration, internationaler Schutz	Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme	Panafrikanisches Programm
EU Notfall-Treuhandfonds für Afrika (seit 2015, Valetta-Gipfel)	Entwicklungskooperation mit untersch. Schwerpunkten	Förderung der nachhaltigen Entwicklung Beschäftigungsmöglichkeiten und technische Ausbildung für junge Menschen Toleranz und Dialogförderung Stärkung der Resilienz von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Rückkehrer_innen Verbesserung der Politikgestaltung und Entscheidungsfindung in Ernährungssicherheit durch Datenerhebung und -analyse Günstigere Rahmenbedingungen für legale Migration und Mobilität Resilienzförderung in der Region Besseres Migrationsmanagement Nachhaltiges Management der Folgen von Migrationsbewegungen Beschäftigungsförderung und Stärkung der Resilienz Stärkung der Resilienz und des friedlichen Zusammenlebens	Äthiopien, Sudan, Kenia Kenia (Küste und Nordost) Sudan Sudan Regional Horn von Afrika Horn von Afrika Horn von Afrika Niger Kamerun (Norden) Tschad
Khartoum-Prozess (seit 2014)	Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten von Flüchtlingen via Horn von Afrika	Bekämpfung irregulärer Migration, Menschenhandel, Schleuser_innenkriminalität	Horn von Afrika: Äthiopien, Sudan, Eritrea, Südsudan, Somalia, Djibouti, Kenia, Libyen, Ägypten, Tunesien
Rabat-Prozess (seit 2008)	Organisation regulärer Migration, Bekämpfung irregulärer Migration, Migration und Entwicklung		Zentral-, West-, Nordafrika (28 Staaten)
Migrationspartnerschaften („compacts“ mit Drittstaaten = Pakete)	Lebensrettung auf See und in der Wüste Bekämpfung von Menschenhändler_innen- und -schmuggler_innennetzwerken Zusätzliche Rückkehr Verbleib von Migrant_innen und Flüchtlingen näher an den Heimatregionen Öffnung legaler Wege nach Europa, v. a. durch Resettlement Behandlung der Fluchtgründe Rückübernahmeabkommen/ Investitionsprogramme, Finanzhilfen/Konditionalisierung von Entwicklungskooperation und Handelsvorteilen		Niger, Tunesien, Äthiopien, Mali, Senegal, Nigeria, Libyen, Jordanien, Libanon

Quelle: European Commission 2016a, European Commission 2016d, Wirsching 2016

Auf hoher Ebene führte die EU Dialoge und überprüfte den Gesamtrahmen ihrer Nachbarschaftspolitik (Europäische Kommission 2016d). Auf die oben erläuterte Erklärung EU-Türkei und den Valletta-Gipfel unter Beteiligung von 35 afrikanischen Staaten und den EU-Mitgliedstaaten von November 2015 folgend, legte die Europäische Kommission im Juni 2016 einen vom Europäischen Rat unterstützten, neuen Partnerschafts-Rahmen vor. Dieser folgten die Bratislava-Erklärung und Roadmap von September 2016. Ziele dieses neuen „Migrationspartnerschaftsrahmens“ (engl.: Migration Partnership Framework, MPF; European Commission 2016a, European Commission 2016d) legen sich entlang der gesamten Migrations- bzw. Fluchtroute fest:

Die EU will die Fluchtursachen angehen, für die Menschen in Bewegung einen angemessenen Schutz zur Verfügung stellen, die Zahl irregulärer Migrant_innen eindämmen, Menschen schmuggel und -handel bekämpfen und die Kooperation bei Rückkehr und Rückübernahme verbessern. Im Gegenzug dazu bietet sie den Drittstaaten positive Anreize wie beispielsweise Visaerleichterungen oder andere legale Zugangsmöglichkeiten für deren Staatsangehörige. Solche Anreize können auch über das engere Politikfeld der Migration hinausreichen und Instrumente der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Entwicklungskooperation, Handelspolitik, der Energie-, Sicherheits-, Bildungs-, Umwelt- oder Landwirtschaftspolitik umfassen. Negativanreize folgen im Wesentlichen den bekannten Spuren der Konditionalisierung von Entwicklungskooperation.

Über je auf die einzelnen Drittstaaten maßgeschneiderte „Migrationspakete“ („compacts“) bzw. Migrationspartnerschaften soll nach einem Vorschlag der Kommission von Juni 2016 und unterstützt vom Europäischen Rat im Oktober (European Council 2016a) auf die jeweiligen Bedürfnisse und Anforderungen der Herkunfts-, Transit- und Erstaufnahmestaaten eingegangen werden, um Wanderungsanreize nach Europa zu reduzieren. Für Geschäftsleute, Akademiker_innen und Studierende werden im Gegenzug begrenzte Einreisemöglichkeiten eröffnet. Die Kommission sieht in diesen compacts ein flexibleres und partnerschaftlicheres Instrument als in den bisherigen Rückübernahmeabkommen, da Verhandlungen über diese Rahmenabkommen technische Details vermeiden. Niger, Nigeria, der Senegal, Mali und Äthiopien wurden als die ersten fünf Partnerländer identifiziert.

Die Europäische Kommission (2016m) hat vorläufig eine positive Bilanz dieser Anstrengungen gezogen: Zunächst sei den Partnerländern deutlich geworden, dass die EU dem Migrationsthema hohe Priorität einräume. Mögliche Hindernisse für zügige Rückführungen auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten müssten ausgeräumt werden (etwa in Belgien, Frankreich, Italien, Malta, den Niederlanden und Spanien); dazu sei das erweiterte Mandat des Europäischen Grenz- und Küstenschutzes (vgl. dazu Kapitel 3.1) förderlich. Die Europäischen Verbindungsbeamten_innen, die in Schlüsselstaaten positioniert werden, seien hilfreich, um dieses Rahmenabkommen umzusetzen. Für diese „compacts“ können Mittel des EU Treuhandfonds für Afrika genutzt werden, um Projekte zu finanzieren, u. a. auch für das Grenzmanagement (so etwa in Nigeria). In der Tat sei den ersten Tendenzen zufolge, etwa in Niger, die Zahl an Ausreisen zurückgegangen, wohingegen die Zahl der Rückführungen zugenommen hätte.

Dennoch blieben enorme Herausforderungen im Bereich der Sicherheit, bei der Erleichterung von Rückübernahmen, bei der Unterstützung alternativer Einkommensmöglichkeiten anstelle von Menschen schmuggel und Menschenhandel sowie die Notwendigkeit von Risikoanalysen und regelmäßigem Informationsaustausch, Kooperation bei Reisedokumenten und alternativer, legaler Migrationskanäle bestehen.

In Niger besteht bereits ein Pilotprojekt unter dem Namen „Migration Response and Resource Mechanism“ (MRRM) mit dem Ziel, operationelle Hilfe zu leisten, Identifikation und Registrierung zu unterstützen und Daten in eine evidenzbasierte Politik zu überführen. Die Kommission behandelt die Kooperation mit Niger als einen Vorzeigefall (European Commission 2016e, vgl. auch Bauloz 2017): Auf der Basis von Aktionsplänen zur Eindämmung der irregulären Migration und zur Bekämpfung des Schmuggler_innenwesens sowie zu alternativen wirtschaftlichen Chancen wurden Grenzschutzmaßnahmen verstärkt, Sensibilisierungskampagnen über Migration durchgeführt, Schmuggler_innen festgenommen und ihre Ausrüstung beschlagnahmt und mit Unterstützung der IOM Migrant_innen repatriiert. Die EU ihrerseits unterstützt Niger mit Mitteln des EU-Notfall-Treuhandfonds für Afrika, einem Projekt zu alternativen Einkommen anstelle der Migrationsindustrie und einem längerfristigen Paket zur Behandlung der Flucht- und Migrationsursachen. Sie führt in Niger Ausbildungskampagnen durch, stellt Liaison-Beamten_innen und Ausrüstung zur Verfügung.⁹

Kritisiert wird an all diesen Abkommen die Tendenz, den Drittstaaten einseitig mehr Konditionalität aufzuerlegen. Allzu häufig werde jedoch die Position der Drittstaaten selbst zu wenig beachtet, deren Prioritäten eben nicht unbedingt in einer Rückübernahme von Migrant_innen lägen. Anstelle eines selbsterklärten „Win-Win-Projekts“ werde mehr Rücknahme mit mehr Kooperation „belohnt“ oder mit Konditionalisierung der Entwicklungskooperation „bestraft“, anstelle einer Partnerschaft auf Augenhöhe führe die EU eine „Politik von Zuckerbrot und Peitsche“ durch (vgl. García Andrade/Martín 2015, Schmidt 2015, Baczynska 2016, Carrera u. a. 2016, Collet 2016, Goodwin-Gill 2016, Bauloz 2017). Der Fokus des EU-Niger-„Compacts“ stehe geradezu beispielhaft dafür, dass die Prävention, Begrenzung und Bekämpfung irregulärer Migration einseitig im Vordergrund stehe, wohingegen die Behandlung der Fluchtursachen lediglich Mittel zum Zweck sei. Ein Konsortium von 110 Nichtregierungsorganisationen (Joint NGO Statement 2016) verurteilte den neuen Partnerschaftsrahmen (Partnership Framework) entsprechend: Das alleinige Ziel der darin verfolgten Außenpolitik bestehe darin, der Migration Einhalt zu gebieten, auf Kosten der Glaubwürdigkeit der EU und der Grund- und Menschenrechte. Es sei kaum glaubwürdig, wenn die EU ihre Partnerländer dazu auffordere, ihre Türen aufzuhalten, während die EU-Mitgliedstaaten ihren Teil der Verantwortung nicht übernehmen. Resümierend stellen Knoll und de Weijer (2016: 28) fest:

⁹ Auch die Niger-Kooperation wurde zunächst insofern als Erfolg gewertet, als die Zahl der irregulären Migrant_innen durch Niger von 70.000 im Mai 2016 auf angeblich 1.500 im November zurückging, freilich ohne dass sich dies bisher auf die Zugangszahlen nach Europa niederschlagen würde (OM 2016) – eine statistische Fehlinformation, wie sich schließlich herausstellte (Manzo Diallo 2017), da es sich tatsächlich um 11.500 Personen handelte.

„Der Pfad, den die Europäische Union derzeit einschlägt, ist keiner, der für viele als ‚Partnerschaft‘ gelten könnte. (...) Die starke Sicherheits- und Containment-Rahmung der Debatten und die relativ schwachen Zugeständnisse der Europäer an die afrikanischen Prioritäten hat zu einer tiefen Unzufriedenheit auf dem afrikanischen Kontinent geführt und das Vertrauen zwischen Afrika und Europa weiter geschwächt“ (Übersetzung pb).

Zudem ist zu bedenken, dass die für die Kooperation ausgewählten Staaten weder bei den Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren (Universal Periodic Reviews, UPR) des Menschenrechtsrates noch bei den Berichten des Rates positiv abschneiden (Council of the European Union 2016). Da außerdem der Partnerschaftsrahmen keinerlei Garantien, Benchmarks oder Monitorings zur Sicherung der Menschenrechte und zur Einhaltung von Schutzstandards bietet, läuft er Gefahr, noch zu einer weiteren Verlagerung von Fluchtrouten beizutragen.

2.4 EXTERNE ASYLVERFAHREN?

Ein weiterer Schritt in Richtung einer Extraterritorialisierung ist das immer wieder diskutierte „Asylverfahren offshore“. Diese Debatte, die nicht zuletzt Bundesinnenminister de Maizière anfachte, wurde vom Europäischen Rat in seinen Leitlinien von 2014 empfohlen und von der Europäischen Kommission mit dem Pilotprojekt in Niger zumindest angedeutet. Wie bereits diskutiert (Bendel 2015), liegt in diesen Vorschlägen zweifellos eine Attraktivität: Die Zahl derer, die mit einer Anerkennungsperspektive auf sichereren Wegen nach Europa kommen könnten, würde in der Theorie verringert, die Notwendigkeit von Rückführungen minimiert. Es gilt jedoch zu prüfen, ob die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten hier nicht erst recht einen Teil ihrer Schutzverantwortung nach außen verlagern, indem sie die Verantwortung für Aufnahme und Schutz auf Dritte übertragen. Dies gilt zumal dann, wenn, wie im Fall des „Türkei-Deals“ kritisiert, das Recht auf Nichtzurückweisung nicht immer gegeben ist, die Beachtung prozeduraler Schutzmaßnahmen, wie der Zugang zu einer Anhörung, einem Rechtsbeistand, Verdolmetschung, Information und der Zugang zu Rechtsbehelf, nicht gewährleistet werden können. Da längst nicht alle Aufnahmeländer von Flüchtlingen Signatarstaaten der GFK sind, ist, wie oben erläutert, eine mögliche Schutzlücke zu beachten.

Das Instrument der externen Asylverfahren in solchen Zentren wirft ferner eine ganze Reihe rechtlicher wie praktischer Probleme auf. Sollten neue Camps gegründet – und damit womöglich neue Pull-Faktoren geschaffen – oder bestehende Camps genutzt werden? Wie werden Migrant_innen agieren, die nach einem Vorauswahlverfahren keine Chance für eine Aufnahme in Europa erhalten? Wie werden sie in den Erstaufnahmeländern behandelt? Und schließlich: Die EU verfügt mitnichten über ein einheitliches, harmonisiertes Asylsystem mit gleich angewandten Kriterien für die Zuerkennung eines Flüchtlingsstatus, für die Aufnahme, die Verfahren und damit die Chancen auf positive Entscheidung (vgl. Kapitel 4). In welchen Mitgliedstaat sollte also ein Flüchtling nach seiner Anerkennung einreisen? Kurzum: Das Instrument ist noch

nicht ausgereift, die Rechtsentwicklung bietet noch keine ausgefeilten Antworten, Forschungsbedarf ist angezeigt.

2.5 LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Der Kritik an der bisherigen Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten folgend, bezieht sich ein erster Lösungsvorschlag auf die Notwendigkeit, die internationale Staatengemeinschaft – und so auch die EU und ihre Mitgliedstaaten – auf eine bessere Zahlungsmoral zu drängen. Ebenfalls soll sich die EU auf der internationalen Bühne künftig noch stärker für die UN Compacts einsetzen, die in der Nachfolge der New Yorker Erklärung von September 2016 einen Globalen Pakt für Flüchtlinge ausarbeiten sollen. Hier ist darauf hinzuwirken, eine wesentliche Lücke des völkerrechtlichen Flüchtlingschutzes zu schließen, was in New York nicht gelang: die Pflicht zur Kooperation im Fall eines massenhaften Zustroms von Flüchtlingen zu verankern. So wäre es möglich, wie Nußberger (2016: 817) ausführt, „wie etwa im Umweltvölkerrecht, Lösungen auf der Grundlage von Selbstverpflichtungen zu finden“.

Fluchtursachenbehandlung, verstanden als Friedenssicherung, Demokratieförderung und Entwicklung, wird weiterhin oben auf der Agenda internationaler und europäischer Politik zu bleiben haben – diese Rhetorik fehlt inzwischen in keiner Debatte auf globaler wie europäischer und nationaler Ebene. Eine stärkere Kohärenz in der Entwicklungs-, Außen- und Wirtschaftspolitik bleibt eines der Kernziele, das eines koordinierten Instrumentariums und einer besseren Koordination der unterschiedlichen politischen Ebenen (UN, EU, nationale Ebenen) bedarf.

Die EU verfolgt einen solchen Ansatz, der an den Ursachen der Migration ansetzt, bereits seit dem Gipfel von Tampere (1999), verstärkt seit dem Gesamtansatz zur Migration (2005) und dem Gesamtansatz zur Migration und Mobilität (2011) sowie jüngst auf der Basis der Valletta-Erklärung (2016). Im GAMM allerdings stecken mehr Möglichkeiten als jene, die bisher verfolgt werden: Es ist daran zu erinnern, dass seine vier Säulen – legale Migration, irreguläre Migration, Migration und Entwicklung sowie internationaler Schutz – nicht nur die Menschenrechte für alle Migrant_innen als „Cross-Cutting-Priorität“ hervorheben, sondern dass die vierte Säule die Schutzsäule darstellt, die es zu vertiefen gilt.

Will die EU ihre Schutzverantwortung in Drittstaaten nicht gänzlich abtreten, so kann sie sich zumindest ethisch-moralisch und um ihrer eigenen Glaubwürdigkeit Willen nicht ihrer menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verantwortung entziehen. Menschenrechtliche Ethik reicht deutlich über die hier letztlich nicht abschließend geklärten rechtlichen Verpflichtungen hinaus (Sen 2004). Die Europäische Union muss die Drittstaaten, mit denen sie kooperiert, bei der Entwicklung eigener Asylsysteme mit hohen Standards unterstützen und diese dazu anhalten, die Standards beständig zu verbessern. Selbstverständlich ist nicht davon auszugehen, dass diese europäischen Standards, an deren Erfüllung selbst viele Mitgliedstaaten scheitern, unmittelbar an Drittstaaten angelegt werden können. Sie bieten aber einen Kompass, der für den Abschluss von Verträgen mit Drittstaaten maßgeblich sein muss.

Dazu kann die EU sich Trainingsmaßnahmen, etwa durch Verbindungsbeamten_innen, aber auch des bisher in diesem Politikfeld wenig genutzten Instruments von Menschenrechtsmonitorings bedienen.¹⁰ Der Schutz der menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards (Lehmann 2011, den Hertog 2013, United Nations 2015) kann überprüft werden, indem die vorhandenen Monitorings wie Staatenberichte, Informationssammlungen und Berichte von EU-Agenturen gezielt zusammengeführt und auf Augenhöhe im Dialog mit den Drittstaaten Empfehlungen ausgearbeitet werden. Partnerstaaten können so immer wieder auf eine gemeinsame Grundlage verpflichtet werden und ihre Standards dem in der GFK und EMRK (ausführlich: Ktistakis 2016) und im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem fixierten Niveau angeglichen werden. Unabhängige Sachverständige, die von jeweils beiden Staaten akzeptiert werden, haben gegenüber gerichtlichen Klagemöglichkeiten den Vorteil, dass sie regelmäßig und eigeninitiativ zusammenkommen können, unabhängig von Klagen und Einzelfällen sind und Nachuntersuchungen festlegen können (Müller 2012: 218).

Um ein menschenrechtskonformes Verhalten im eher operativen Bereich zu gewährleisten, hat die Europäische Grundrechteagentur FRA 2016 ein Handbuch über den Umgang mit Drittstaaten herausgegeben (FRA 2016 und 2016a):

10 Solche Monitorings (vgl. Müller 2012) erfolgen durch Staatenberichte im Rahmen von Menschenrechtsberichten, wie sie der Menschenrechtsausschuss des Zivilpaktes und der Antirassismusausschuss als unabhängige Kontrollorgane einsetzt. Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen untersucht durch das Allgemeine Periodische Überprüfungsverfahren alle UN-Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen auf die Frage hin, wie diese die Menschenrechtsinstrumente umsetzen. Auf der europäischen Ebene hat der in seiner Aufgabe wachsende EGMR (Carrera u. a. 2012, Costello 2012) über Individualbeschwerdeverfahren die Möglichkeit zu prüfen, ob staatliche Stellen die EMRK verletzt haben. Bezüglich Foltervorwürfen kommt auf europäischer Ebene dem Antifolterausschuss des Europarates die Aufgabe zu, in den Staaten des Europarates die Einhaltung des Folterverbotes zu überprüfen. Monitorings erfolgen ebenfalls durch Informationssammlungen und Berichte von EU-Agenturen, wie der hier schon mehrfach zitierten Fundamental Rights Agency (FRA), der Grundrechteagentur der Europäischen Union.

Jenseits der durch die EU-Türkei-Erklärung eröffneten raren Chancen auf Resettlement (vgl. Kapitel 2.2) muss der legale und sichere Zugang zum Territorium der EU-Mitgliedstaaten anstelle der irregulären, unsicheren Wege im Mittelpunkt der künftigen EU-Flüchtlingspolitik stehen. Dazu ist es zunächst vonnöten, die Drittstaaten dazu zu ermuntern, Flüchtlinge zu registrieren und anzuerkennen sowie aufgenommenen Flüchtlingen einen dauerhaften Aufenthaltsstatus und entsprechende Dokumente (mindestens ein Convention Travel Document, CDT, also einen „Flüchtlingspass“) zu verleihen. Das Resettlement-Framework, wie es die Europäische Kommission im Rahmen des überarbeiteten Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vorschlägt,¹¹ ist einer von mehreren, idealerweise aufeinander aufbauenden, Schritten in Richtung legaler Zugangswege (Collett u. a. 2016, EMN 2016, Grote u. a. 2016). Der UNHCR schätzt, dass mindestens zehn Prozent allein der 4,8 Millionen syrischen Flüchtlinge in den Nachbarstaaten des Landes Resettlement oder andere humanitäre Programme benötigen, um vor Ende 2018 sichere Aufnahme zu erfahren (Rummary 2016). Die meisten EU-Mitgliedstaaten verfügen bereits über solche Neuansiedlungsprogramme, über die Flüchtlinge auf legalem Weg in einen Mitgliedstaat gelangen können. Diese könnten über die Förderung von Privatem Sponsorship durch (transnationale) zivilgesellschaftliche Organisationen und lokale Unterstützerorganisationen noch ausgedehnt werden (Costello 2016). Im Unterschied zu Kanada wird diese Variante des

11 Die Europäische Kommission hat Resettlement-Programme bereits seit Anfang der 2000er Jahre gefordert. Während der irakischen Flüchtlingskrise nahmen die EU-Mitgliedstaaten infolge eines Aktionsplans mehr als 8.400 irakische Flüchtlinge über Resettlement auf. Die Kommission hatte 2009 die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis und mittels finanzieller Unterstützung durch den damaligen European Refugee Funds (mit ERF) (nunmehr: Asylum, Migration and Integration Fund AMIF) dazu angeregt, jährliche Prioritäten festzusetzen; Parlament und Rat nahmen 2012 eine Entschließung an, um ein gemeinsames europäisches Resettlement-Programm auf den Weg zu bringen. Unter dem AMIF erhalten Mitgliedstaaten 6.000 Euro pro umgesiedelter Person bzw. 10.000 Euro für besondere, u. a. vulnerable Gruppen (EPRS 2016a: 3).

Abbildung 4

Menschenrechtsmonitoring bei operativen Maßnahmen mit Drittstaaten: 10 Punkte

1. Menschenrechtsassessment und Monitoring der Menschenrechtslage in Drittstaaten vor Entsendung von Liaison-Beamten_innen oder operativer Kooperation mit Drittstaaten, die mögliches Abfangen und Ausschiffen von Flüchtlingen beinhaltet;
2. Abklären von Zuständigkeiten in Vereinbarungen mit Drittstaaten unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Drittstaaten möglicherweise nicht an dieselben Menschenrechtsverpflichtungen gebunden sind wie die EU-Mitgliedstaaten;
3. Drittstaaten dürfen nicht dazu angehalten werden, Migrant_innen aufzuhalten, bevor sie die EU-Außergrenzen erreichen, sobald bekannt ist oder bekannt sein sollte, dass die abgefangenen Personen in der Konsequenz Verfolgung oder anderen Risiken ausgesetzt werden, ernsthaften Schaden zu erleiden;
4. Grundrechtstrainings für entsandtes, eigenes Personal in Drittstaaten zur Verfügung stellen;
5. Grundrechtstrainings für Personal aus Drittstaaten zur Verfügung stellen;
6. Verantwortlichkeiten in operativer Planung klären, um das Risiko von Grundrechtsverletzungen möglichst auszuschließen;
7. Menschenrechte zum Teil von Fortbildungen für Grenzschützer machen;
8. Einzelentscheidungen über den Zugang zum Territorium eines EU-Mitgliedstaates an Land treffen;
9. Ausschiffen nur an sicheren Orten gewährleisten;
10. Zugang zu internationalem Schutz an den Grenzen garantieren (dazu informiertes Personal zur Verfügung stellen).

Resettlements über private Patenschaften in Europa bislang kaum genutzt – wohl auch, weil die Befürchtung besteht, dass originär staatliche Aufgaben damit auf private Initiativen verlagert werden. Dem entgegenzuhalten ist, dass neue Akteure die politische Bühne nicht nur der Integrationsförderung, sondern auch der Migrationspolitik betreten. Sie können durchaus eine wichtige gesellschaftspolitische Funktion erfüllen. Die Möglichkeit humanitärer Visa (sei es unter Schengen oder unter nationalem Recht) wird auch im Europäischen Parlament immer wieder erörtert. Möglichkeiten vorübergehenden Schutzes, wie sie im Rahmen der Humanitären Aufnahmeprogramme des Bundes und der Länder auch für andere Länder in Deutschland erprobt wurden, könnten auch für andere Staaten als gute Praxis dienen (SVR 2015).

Weitere Möglichkeiten legalen Zugangs reichen über den Rahmen der humanitären Aufnahme hinaus (Abbildung 5). Die Europäische Kommission erwägt, bei der Blue-Card-Reform auch die Zugangsvoraussetzungen für qualifizierte Flüchtlinge zu verbessern. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Öffnung von Studierendenmobilität – wie in Deutschland durch den DAAD oder die UNHCR-gestützte Albert-Einstein-Initiative (DAFI) erfolgt. Studierendenprogramme sind gleichwohl zumeist zeitlich befristet (SVR 2015: 19ff.). Eine Öffnung der Familienzusammenführungsrichtlinie (Türk 2016: 59; Collett u. a. 2016: 15) böte die Möglichkeit, etwa die Defi-

nition der Familie über die Kernfamilie hinaus auf weitere Familienmitglieder auszudehnen oder aber die Fristen zum Nachzug zu verlängern. Dies steht jedoch derzeit angesichts der eher restriktiv ausgestalteten Politiken in mehreren EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, realistischere nicht zu erwarten.

Die Öffnung legaler Zugangsmöglichkeiten allein ist jedoch keine Patentlösung. Damit sie nachhaltig wirken, bedürfen diese anspruchsvoller, flankierender Maßnahmen, die idealerweise passgenau auf die Herkunfts- und Transitstaaten abgestimmt sind (Collett u. a. 2016). Legale Wege müssen so ausgestaltet werden, dass sie Schleuser_innen und Menschenhändler_innen nicht noch zusätzliche Anreize zur Ausbeutung Schutzsuchender bieten. Auch in den Aufnahme-ländern müssen Arbeitsbedingungen so gestaltet sein, dass sie die aufgenommenen Personen vor Ausbeutung schützen. Flüchtlinge und Migrant_innen selbst müssen über diese Wege informiert und von ihrer Wirksamkeit überzeugt sein, denn andernfalls werden sie ihre Ressourcen weiterhin für irreguläre Zugangswege verwenden. Menschenrechtlich abgestützte Kooperation mit Drittstaaten und Öffnung legaler Zugangswege müssen in dieser Weise aufeinander abgestimmt werden. Dazu kommt die Ausgestaltung des Grenz-managements, das im Verlauf der Krise ganz oben auf die Agenda rückte.

Abbildung 5

Mechanismen zur Öffnung legaler Zugangswege

Flüchtlingsorientierte Maßnahmen

Resettlement mit UNHCR
 Humanitäre Aufnahmeprogramme
 Visa aus humanitären Gründen
 Vorübergehender Schutz

Reguläre Mobilitätsmaßnahmen

Familienzusammenführung
 Arbeitsmobilität
 Mobilität für Studierende
 Medizinische Evakuationsmaßnahmen

Quelle: FRA 2015

3

ZWEITER KREIS: SCHUTZ DER (AUSSEN-)GRENZEN

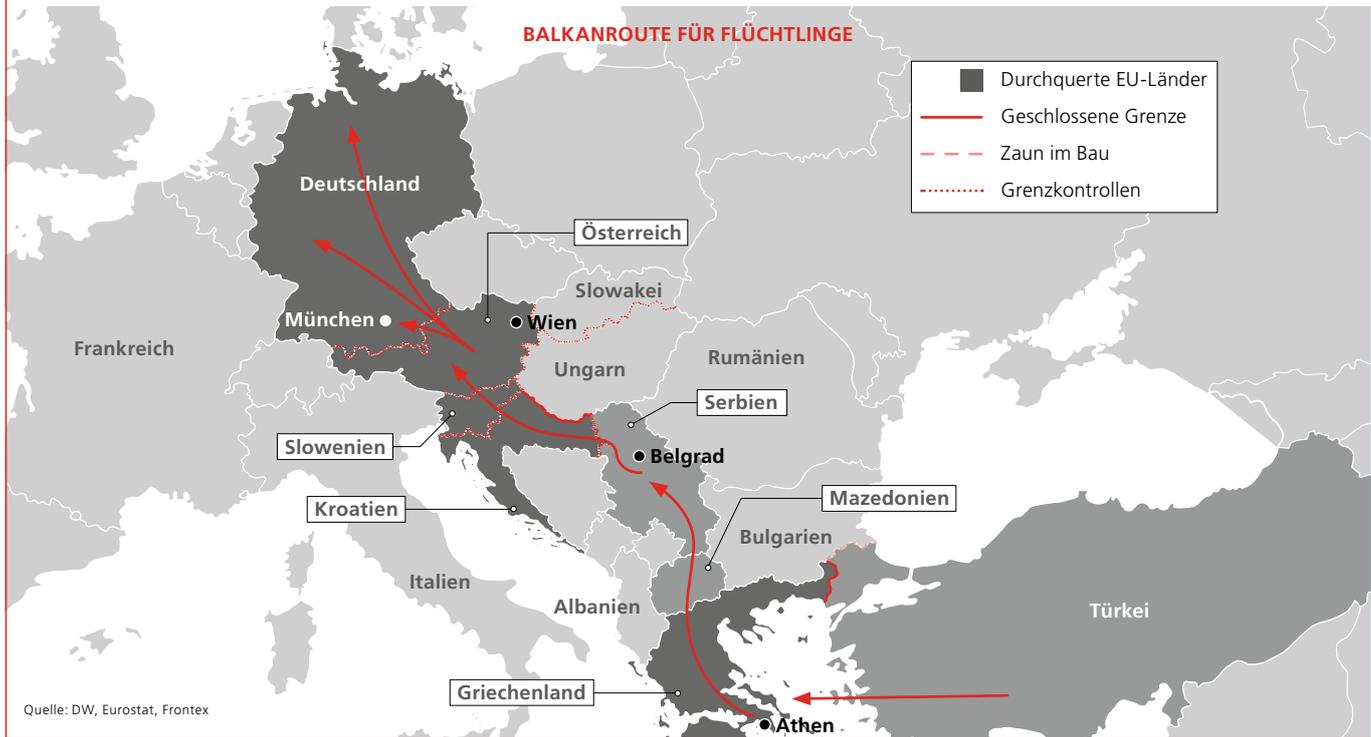
Allzu offenkundig war die ungleiche Verteilung der Verantwortung für die Asylverfahren geworden, die das Dublin-System vor allem den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen aufgebürdet hatte. Je schwieriger sich aber die Verhandlungen im Inneren der EU gestalteten, desto größeren Wert legte die Gemeinschaft auf die Grenzsicherung nach außen. Hinzu kam der Druck durch die gestiegene terroristische Bedrohungslage und deren Wahrnehmung.

Die Krise der europäischen Flüchtlingspolitik hatte zudem das Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander zusehends unterminiert – obwohl doch gerade das „gegenseitige Vertrauen“ die Grundlage des Dublin-Systems hätte sein sollen. Gemeinsam beschlossene Regeln wurden missachtet, Asylbewerber_innen entgegen dem Non-Refoulement-Gebot zurückgewiesen, „durchgewinkt“ oder „festgesetzt“, EU-Standards nicht eingehalten, Entscheidungen nicht abgestimmt, Menschenrechtsverletzungen waren auch Folge eines enormen Drucks auf die Staaten an den Außengrenzen (Amnesty International 2016, ADIF 2016, Carrera u. a. 2017). Offensichtliche Konsequenzen waren der Aufbau neuer Grenzen und die Wiedereinführung von (temporären) Grenzkontrollen durch einige Mitgliedstaaten, welche in eine teilweise Schließung der Balkanrouten¹² und die Einführung von Obergrenzen mündeten (vgl. Abbildung 6).

¹² „Balkanrouten“ wird hier im Plural verwendet, da es um zwei unterschiedliche Wege geht: eine westliche von Griechenland via Mazedonien und Serbien, eine östliche vom Bosphorus via Bulgarien, Rumänien nach Serbien und dann von Serbien aus nach Slowenien und Österreich bzw. Italien. Nach Angaben des European Migrant Smuggling Centers (EMSC) von EUROPOL sind die Grenzen auf der westlichen Balkanroute im Februar 2017 zwar besser geschützt als ein Jahr zuvor, aber auf dieser Strecke würden vermehrt Schleuserleistungen in Anspruch genommen (Staub/Stabenow 2017). Die Staaten entlang der Balkanroute beschlossen Anfang Februar 2017 in Wien, bis April einen Sicherheitsplan für den Fall eines neuerlichen Zugangs an Migrant_innen zu entwerfen.

All diese Entwicklungen setzen das Schengen-System unter Druck. Mit den schon 2011 im Zuge des Arabischen Frühlings eingeführten „Schengen Governance Packages“ war einerseits die Überwachung der Grenzen gestärkt und andererseits die Möglichkeit eröffnet worden, zeitweise Grenzüberprüfungen im Innern des Schengenraums durchzuführen, wie sie Deutschland im September 2015 an der Grenze zu Österreich wieder einführte. Eine Entscheidung des Rates vom 12. Mai 2016 (Durchführungsbeschluss (EU (2016)894) empfahl, solche Grenzkontrollen weiterhin „unter außergewöhnlichen Umständen“ zuzulassen. Der Schengener Grenzkodex wurde unlängst reformiert (Verordnung (EU) 2016/399) und lässt nunmehr auch systematische Grenzkontrollen von EU-Bürger_innen und ihren Familienmitgliedern zu, wenn diese aus dem Ausland in die Europäische Union einreisen. Mit dem Ziel, Asylverfahren rascher durchführen zu können und die Asylsysteme von solchen Fällen zu entlasten, welche als „offensichtlich unbegründet“ lediglich geringe Chancen auf eine Anerkennung haben, hatte bereits die Asylverfahrensrichtlinie von 2005 (Richtlinie 2005/85/EG) und ihre reformierte Fassung von 2013 (Richtlinie 2013/32/EU) den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, Asylsuchende in unterschiedliche Kategorien einzuteilen. Außerdem in Verhandlung ist seit April 2016 das komplette Gesetzespaket zu den „Smart Borders“ („Lernende Grenzen“), das ein neues Einreisensystem etabliert und seit acht Jahren immer wieder in den Brüsseler Entscheidungsprozess zurückverwiesen worden war (vgl. z. B. Jeandesbosz u. a. 2016).

Abbildung 6
Teilschließung der Balkanrouten



Grenzmanagement umfasst neben dem Aufbau von Grenzen und der Durchführung von Grenzkontrollen auch Überwachungstechnologien wie Sensoren, Informationstechnologie, biometrische Daten, bemannte wie unbemannte Drohnen und „intelligente“ Überwachungsmethoden wie das 2013 durchgesetzte European Border Surveillance System EUROSUR, mit dem Bewegungen vor den Grenzen ausfindig gemacht werden (vgl. Pawlak/Kurowska 2012). Es zielt ferner auf den verstärkten Austausch von Daten, vor allem auf den Austausch zwischen der Fingerabdruck-Datenbank Eurodac und dem Einreisensystem der „Lernenden Grenzen“. Im Dezember 2016 hat die Europäische Kommission umfassende Änderungen des Schengener Informationssystems (SIS) vorgeschlagen – des zentralen Informationssystems zur Unterstützung der Außengrenzenkontrolle und der Strafverfolgungs- und Justizbehörden in 29 Ländern. Es umfasst vor allem „Informationen über Personen, die nicht das Recht auf Einreise in den Schengen-Raum oder auf Aufenthalt darin haben oder die in Verbindung mit kriminellen Tätigkeiten gesucht oder vermisst werden sowie Angaben zu bestimmten verloren gegangenen oder gestohlenen Gegenständen (z. B. Autos, Schusswaffen, Boote und Ausweispapiere) und Daten, die für das Auffinden einer Person und die Bestätigung ihrer Identität benötigt werden“ (Europäische Kommission 2016o). Die Neuerungen sollen einerseits die Sicherheit und andererseits Zugänglichkeit des Systems verbessern: Einheitliche Anforderungen für Beamt_innen vor Ort sollen sicherstellen, dass SIS-Daten auf sichere Weise verarbeitet und der Datenschutz gestärkt werden. Der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten soll verbessert werden, EUROPOL soll uneingeschränkte Zugriffsrechte erhalten. Der Europäische Datenschutzbeauftragte, Giovanni

Buttarrelli, hat sich zu den neuen Vorschlägen bezüglich des Smart Borders Pakets wie auch des GEAS kritisch geäußert. Er drängte insbesondere auf eine Trennung von Grenzmanagement und Strafverfolgung (EDPS 2016).

3.1 AUS FRONTEX WIRD EUROPÄISCHER GRENZ- UND KÜSTENSCHUTZ

Für eine bessere Koordinierung des auf viele Akteure zersplitterten Außengrenzschutzes und zugleich des Schutzes der Flüchtlinge soll nun eine durch Verordnung (EU (2016/1624) eingeleitete Transformation der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX sorgen, die nunmehr umbenannt wurde in „European Border and Coast Guard“ (EBCG). Bei der Überarbeitung der FRONTEX-Verordnung handelte es sich nicht etwa um eine Notmaßnahme in der Folge der sogenannten Flüchtlingskrise, sondern vielmehr um eine konsequente Weiterentwicklung der 2005 gegründeten Agentur, mit der dieser stärkere regulatorische und operative, aber auch zusätzliche Überwachungsaufgaben zukommen (Rijppma 2016, vgl. Abbildung 7).

Die FRONTEX-Reform wurde in der Rekordgeschwindigkeit von lediglich zehn Monaten Verhandlungsdauer durchgesetzt (dazu: Carrera u. a. 2017: 43). Eine Einsatzreserve von einem schnell mobilisierbaren Pool aus 1.500 Grenzschützer_innen wurde gebildet, die innerhalb von fünf Tagen bereitstehen soll – Konsequenz aus der Tatsache, dass FRONTEX in der Vergangenheit Probleme hatte, genügend nationale Grenzschützer_innen aus den Mitgliedstaaten zu rekrutieren. Der EBCG obliegt die neu eingeführte „Schwachstellenbeurteilung“ nach Art. 13 der Verordnung – eine Art Stresstest

an den Außengrenzen mit dem Ziel, etwaige Lücken an den Grenzen aufzuspüren, noch bevor es zu Krisen kommt. Die Grenzschrützer sollen irreguläre Grenzübertritte verhindern, Rückführungen umsetzen, aber auch bei der Rettung Schiffbrüchiger zum Einsatz kommen. Ferner hat die EBCG die Kompetenz, Verbindungsbeam_t_innen in den Mitgliedstaaten unterzubringen. Vorgesehen ist zunächst der Einsatz solcher Liaison-Beam_t_innen in der Türkei, sodann in den Westbalkan-Staaten und Niger.

Für großes Erstaunen unter Beobachter_innen und Wissenschaftler_innen stieß aber vor allem das erweiterte Recht dieser „Agency 2.0“, im äußersten Fall sogar in Mitgliedstaaten mit Außengrenzen aktiv zu werden, ohne dass der betroffene Staat dem zustimmen muss. Dieses weit in die Souveränität der Mitgliedstaaten reichende Recht gilt als Konsequenz aus den Erfahrungen mit Griechenland, dem die übrigen Mitgliedstaaten aus ihrer Sicht in der sogenannten Flüchtlingskrise einen allzu laxen Außengrenzschutz attestiert hatten. Art. 19 der Verordnung beschreibt „Situationen an den Außengrenzen, in denen dringendes Handeln geboten ist“, weil das Funktionieren des Schengen-Raums gefährdet sei. Dies kann ausgelöst werden, wenn a) ein Mitgliedstaat nicht die in einem Beschluss des Verwaltungsrats angeordneten notwendigen Maßnahmen ergreift oder b) ein Mitgliedstaat besonderen und unverhältnismäßigen Herausforderungen an den Außengrenzen ausgesetzt ist und entweder nicht um ausreichende Unterstützung von der Agentur ersucht hat oder nicht die zur Durchführung der unter diesen Artikeln erforderlichen Schritte vornimmt. In diesem Fall „kann der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission im Wege eines Durchführungsrechtsakts unverzüglich einen Beschluss erlassen, mit dem die von der Agentur durchzuführenden Maßnahmen zur Minderung dieser Risiken festgelegt werden und der betreffende Mitgliedstaat zur Zusammenarbeit mit der Agentur bei der Durchführung dieser Maßnahmen aufgefordert wird. Die Kommission konsultiert die Agentur, bevor sie ihren Vorschlag unterbreitet“. Das Europäische Parlament ist darüber zu unterrichten. In diesem Fall kann dann die Agentur Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken organisieren und koordinieren, europäische Grenz- und Küstenwacheteams

aus dem Soforteinsatzpool entsenden sowie bei Bedarf zusätzliche europäische Grenz- und Küstenwacheteams einsetzen. Sie kann solche Teams zur Unterstützung der Migrationsverwaltung in die Hotspots entsenden und Tätigkeiten an den Außengrenzen für einen oder mehrere Mitgliedstaaten koordinieren, einschließlich gemeinsamer Aktionen mit benachbarten Drittstaaten. Die EBCG kann ferner technische Ausrüstung senden und Rückkehreinsätze organisieren. In der Verordnung heißt es (Art. 19 (8)):

„Der betreffende Mitgliedstaat hat dem in Absatz 1 genannten Beschluss des Rates nachzukommen. Hierzu hat er umgehend die Zusammenarbeit mit der Agentur aufzunehmen und die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Durchführung des Beschlusses und die praktische Durchführung der in diesem Beschluss und in dem mit dem Exekutivdirektor vereinbarten Einsatzplan genannten Maßnahmen zu erleichtern.“

Kommt der Mitgliedstaat dem Beschluss des Rates nicht nach und arbeitet nicht mit der Agentur zusammen, so „kann die Kommission das nach Artikel 29 der Verordnung (EU) 2016/399 vorgesehene Verfahren einleiten“ – d. h., als letztes Mittel kann der Rat empfehlen, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten beschließen, an allen oder bestimmten Abschnitten ihrer Binnengrenzen Kontrollen wieder einzuführen.

Fraglich ist, ob betroffene Mitgliedstaaten sich tatsächlich diesem neuen Mechanismus unterwerfen werden. Dies hängt eng mit der Beobachtung zusammen, dass die neu ausgestaltete Agentur weiterhin einen Spagat zwischen nationaler Souveränität und supranationalen Elementen machen muss. Erste wissenschaftliche Einschätzungen (Carrera/den Hertog 2016, Rijpma 2016, Carrera u. a. 2017) stellen bereits jetzt heraus, dass auch die reformierte Agentur keine supranationale Einrichtung darstellt: Weder begründet die neue Verordnung einen originär „europäischen“ Grenz- und Küstenschutz noch verleiht sie der Agentur Kommando und Kontrolle über das national gestellte Personal (Rijpma 2016). Die EBCG ersetzt nicht die nationalen Grenzschutzorganisationen, sie ist nicht mit dem Recht einer Intervention oder

Abbildung 7

Aufgaben der Europäischen Küsten- und Grenzschutzagentur (EBCG)

- Erstellung von Gefährdungsbeurteilungen über die Grenzkontrollkapazitäten der Mitgliedstaaten;
- Organisation von gemeinsamen Aktionen und Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken, zur Stärkung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten für die Kontrolle der Außengrenzen und zur Bewältigung der Herausforderungen an den Außengrenzen, die sich im Zusammenhang mit illegaler (sic!) Einwanderung oder grenzüberschreitender Kriminalität stellen;
- Unterstützung der Kommission bei der Koordinierung von Unterstützungsteams, wenn ein Mitgliedstaat an bestimmten Stellen seiner Außengrenze einem unverhältnismäßig hohen Migrationsdruck ausgesetzt ist;
- konkrete Reaktion in Situationen, die ein dringendes Handeln an den Außengrenzen erfordern;
- Bereitstellung technischer und operativer Unterstützung im Rahmen von Such- und Rettungsaktionen für in Seenot geratene Personen bei Grenzüberwachungseinsätzen;
- Unterstützung bei der Einrichtung eines Soforteinsatzpools von mindestens 1.500 Grenzschutzbeam_t_innen;
- Ernennung von Verbindungsbeam_t_innen der Agentur in den Mitgliedstaaten;
- Organisation, Koordinierung und Durchführung von Rückführungsmaßnahmen und -einsätzen;
- Förderung der operativen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten beim Grenzmanagement.

des Gesetzesvollzugs ausgestattet und kann letztlich auch nicht die einheitliche Anwendung des Schengener Grenzschutzkodex garantieren (Carrera/den Hertog 2016, Carrera u. a. 2017). Sie verbleibt in „gemeinsamer Verantwortung“ (Art. 5) mit den Mitgliedstaaten für die Implementation des Europäischen Integrierten Grenzmanagements¹³ zuständig. Eng mit dieser Kompetenzfrage zusammen hängt die Frage der Zurechenbarkeit von Entscheidungen und Handeln: Wem obliegt in Zweifelsfällen die letzte Verantwortung? Diese Frage ist besonders mit Blick auf die Gewährleistung der Flüchtlingsrechte und die Einhaltung der Menschenrechte relevant. Im Unterschied zu den im ersten konzentrischen Zirkel benannten Rechten können für die Europäische Union nicht allein die AEMR und die EMRK geltend gemacht werden, sondern auch die FRONTEX-Verordnung und die Verordnungen des GEAS.

FRONTEX hat bereits seit 2011 mit der Einführung des Grundrechtsbeauftragten (Fundamental Rights Officer, Art. 71) und des Konsultationsforums für Grundrechte (Art. 70) erhebliche Fortschritte in Menschenrechtsbelangen gemacht. Kapitel III der neuen Verordnung bekennt sich ausdrücklich zur GFK und zu den Grundrechten. Die Einführung eines individuellen Beschwerdeverfahrens nach Art. 72 der Verordnung ist zu begrüßen. Dieses legt fest, dass „jede Person, die von den Maßnahmen des an einer gemeinsamen Aktion, einem Pilotprojekt, einem Soforteinsatz zu Grenzsicherungszwecken, einem Einsatz eines Teams zur Unterstützung der Migrationsverwaltung, einer Rückkehraktion oder einem Rückkehrereinsatz beteiligten Personals unmittelbar betroffen ist und die Auffassung vertritt, dass ihre Grundrechte aufgrund dieser Maßnahmen verletzt wurden, oder jede andere Partei, die Vertreter einer solchen Person ist“, bei der Agentur schriftlich Beschwerde einlegen kann (Art. 72 (2)). Der Teufel steckt im Detail: So bleibt unklar, was darunter zu verstehen ist, dass auf eine Beschwerde hin „zu gegebener Zeit mit einer Antwort“ zu rechnen ist (Art. 72 (5)) und welche Abhilfe dann geschaffen werden soll. Rijpma (2016: 31) kritisiert, dass es aufgrund des Wegfalls des ehemaligen Art. 26 (a) der Verordnung keinen effektiven Grundrechte-Monitoringmechanismus mehr gebe. Die Pflicht der Agentur, einen solchen einzusetzen, sollte wieder eingeführt werden, um die Situation der Grundrechte an den Außengrenzen umfassend zu beurteilen, auch bezogen auf die Schwachstellenanalyse an den Grenzen. Ebenso müsse der bzw. die Grund-

rechtsbeauftragte nicht mehr, wie zuvor, dem Konsultationsforum Bericht erstatten (Art. 71 (2)); auch diese Pflicht sollte wieder eingeführt werden.

3.2 HOTSPOTS UND UMSIEDLUNG: EIN MODELL AUF DAUER?

Auch in den sogenannten Brennpunkten oder Hotspots in Griechenland und Italien agieren die neue EBCG alias FRONTEX und die nationalen Grenzschutzbehörden der betroffenen Mitgliedstaaten an den Außengrenzen als Mitverantwortliche. Hier übernehmen auch die in ihren Kompetenzen beträchtlich erweiterte Agentur EASO und EUROPOL operative Funktionen: Gemeinsam bilden sie die Migration Management Support Teams (MMST). Sie sollen die nach dem Dublin-System zuständigen nationalen Behörden in den Erstaufnahmestaaten innerhalb der EU bei der Registrierung und Identifizierung sowie beim „Filtern“ der Asylgesuche unterstützen (European Commission o. J.), um die Flüchtlinge und Migrant_innen dann aufzunehmen, weiterzuführen oder zurückzuführen.

Anders als die FRONTEX-Reform war die Hotspot-Lösung einer der unmittelbar im Zuge der Krise eingeführten Elemente der Europäischen Union. Die Initiative der Kommission von Mai 2015 wurde vom Europäischen Rat am 25. und 26. Juni mit dem expliziten Ziel unterstützt, die „steigende illegale Einwanderung“ unter anderem durch die „Verstärkung der Außengrenzen“ „einzudämmen“ (Europäischer Rat 2015). Die Brennpunkte dienen also klar dem Grenzmanagement, zu dem regelmäßige „Schengen-Evaluierungen“ durchgeführt werden (vgl. European Commission 2016). Über die Präsenz der FRONTEX- und EASO-Mitarbeiter_innen in diesen Brennpunkten wird regelmäßig Bericht erstattet; doch das System kam nur allmählich in Gang.¹⁴

¹⁴ UNHCR, IOM und verschiedene Nichtregierungsorganisationen (NGOs) unterstützen die Aufnahmezentren; UNHCR hilft bei der Identifizierung vulnerabler Personen und IOM bei der freiwilligen Rückkehr. NGOs kümmern sich um die Versorgung mit Nahrung, Kleidung und Unterbringungen, um gesundheitliche Dienstleistungen, Sicherheit und den Zugang zu Rechtsbehelf. Für eine Schilderung der Situation auf Chios vgl. z. B. Ziebritzki (2016).

¹³ Art. 4 der neuen Frontex-Verordnung (EU (2016)1624) definiert erstmals das integrierte Grenzmanagement – hier zusammengefasst wiedergegeben – wie folgt: a) Grenzkontrollen, ggf. Maßnahmen zur Prävention und Aufdeckung grenzüberschreitender Straftaten; b) Such- und Rettungseinsätze für Menschen in Seenot; c) Analyse des Risikos für die innere Sicherheit und Analyse der Bedrohungen, die das Funktionieren oder die Sicherheit der Außengrenzen beeinträchtigen können; d) Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die von der Agentur unterstützt und koordiniert wird; e) Zusammenarbeit auf Ebene der Behörden eines Mitgliedstaats, die für Grenzkontrollen oder andere Aufgaben an den Grenzen zuständig sind; f) Zusammenarbeit mit Drittstaaten; g) technische und operative Maßnahmen im Zusammenhang mit Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums; h) Rückkehr von Drittstaatsangehörigen; i) Einsatz modernster Technologien einschließlich IT-Großsystemen; j) Qualitätssicherungsmechanismen; k) Solidaritätsmechanismen, insbesondere Finanzierungsinstrumente der Union.

Abbildung 8

Hotspots in Italien und Griechenland: Stand der Dinge

Hotspots in Italien					
	Lampedusa	Pozzallo	Taranto	Trapani	
Gesamt-Aufnahmekapazität	500	300	400	400	
	Frontex: 24 Experten	Frontex: 24 Experten	Frontex: 14 Experten	Frontex: 22 Experten	
EU-Anwesenheit	EASO: 2 Experten der Mitgliedstaaten	EASO: 2 Experten der Mitgliedstaaten	EASO: 3 Experten der Mitgliedstaaten	EASO: 2 Experten der Mitgliedstaaten	
	EASO: 3 Kulturvermittler (Arabisch, Tigrinya)	EASO: 2 Kulturvermittler (Arabisch, Tigrinya)	EASO: 3 Kulturvermittler (Arabisch, Tigrinya)	EASO: 2 Kulturvermittler (Arabisch, Tigrinya)	
Hotspots in Griechenland					
	Lesvos	Chios	Samos	Leros	Kos
Gesamt-Aufnahmekapazität*	1.500	1.100	850	1.000	1.000
EU-Anwesenheit	FRONTEX: 141 Beamte Befragung, Screening Fingerabdruck- und Registrier-Teams, Grenzschutzbeamte, Advance Level Dokumenten- Experten, Teamleiter, FRONTEX: Supporting Officers 68 Beamte gemäß der EU-Türkei-Erklärung	FRONTEX: 103 Beamte Befragung, Screening und Advance Level Dokumentenexperten- Teams, Grenzschutzbeamte 2 Beamte gemäß der EU-Türkei-Erklärung	FRONTEX: 102 Beamte Screening und Befragungs-Teams, Grenzschutzbeamte und Advance Level Dokumentenexperten	FRONTEX: 55 Beamte Screening und Befragungs-Teams, Grenzschutzbeamte und Advance Level Dokumentenexperten	FRONTEX: 61 Beamte Screening und Befragungs-Teams, Grenzschutzbeamte und Advance Level Dokumentenexperten
	EASO: 21 Experten der Mitgliedstaaten gemäß der EU-Türkei-Erklärung 31 Dolmetscher 5 EASO-Mitarbeiter und 7 Interim Mitarbeiter, abgeordnet vom Griechischen Asylsystem	EASO: 20 Experten der Mitgliedstaaten gemäß der EU-Türkei-Erklärung 25 Dolmetscher 3 EASO-Mitarbeiter und 4 Interim Mitarbeiter, abgeordnet vom Griechischen Asylsystem	EASO: 11 Experten der Mitgliedstaaten gemäß der EU-Türkei-Erklärung 14 Dolmetscher 3 EASO-Mitarbeiter und 2 Interim Mitarbeiter, abgeordnet vom Griechischen Asylsystem	EASO: 7 Experten der Mitgliedstaaten gemäß der EU-Türkei-Erklärung 9 Dolmetscher 2 EASO-Mitarbeiter und 2 Interim Mitarbeiter, abgeordnet vom Griechischen Asylsystem	EASO: 9 Experten der Mitgliedstaaten gemäß der EU-Türkei-Erklärung 4 Dolmetscher 2 EASO-Mitarbeiter und 2 Interim Mitarbeiter, abgeordnet vom Griechischen Asylsystem

*Die Gesamtkapazität der Aufnahmeeinrichtungen auf den Inseln beträgt 7.450 Plätze.

Quelle: European Commission: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf

Neben dem Grenzmanagement sind die Hotspots aber auch konzipiert, um die am meisten belasteten Staaten an den Außengrenzen – Italien und Griechenland – zu entlasten. Hier setzt das Relokationssystem an (EPRS 2015), durch das eine Umverteilung von den Hotspots in die übrigen EU-Mitgliedstaaten vorgenommen werden soll. Die Realisierung der beschlossenen Umverteilung (Beschluss (EU (2015) 1523) und Beschluss (EU (2015) 1601) mit den bzw. gegen die im Rat

erstmals durch qualifizierte Mehrheit überstimmten Mitgliedstaaten zu erzwingen, erwies sich freilich schon bald als unmöglich. Von den zur Relokation vorgeschlagenen 160.000 Asylbewerber_innen, die auf der Grundlage einer Ratsentscheidung von September 2015 aus Italien und Griechenland auf der Grundlage eines Verteilungsschlüssels hätten umverteilt werden sollen, waren mit Stand 23. Februar 2017 24.883 umgesiedelt worden (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9

Relokation: Aufnahme durch die Mitgliedstaaten

Unterstützung der Mitgliedsländer zum Notumsiedlungsmechanismus (Stand 27. Februar 2017)

Mitgliedstaaten	Nationale Kontaktstellen benannt	Ernannte Verbindungsbeamte		Offiziell zugesagte Plätze (1)	Umsiedlung		Verbleibende Plätze von den zugesagten 160.000
		Italien	Griechenland		Umgesiedelt aus Italien	Umgesiedelt aus Griechenland	
Belgien	✓	✓	✓	630	58	338	204
Bulgarien	✓	✓	✓	450	x	29	78
Dänemark	k.A.	k.A.	k.A.	x	x	x	10
Deutschland	✓	✓	✓	6.250	886	1.556	x
Estland	✓	✓	✓	210	x	87	204
Finnland	✓	✓	✓	1.570	504	560	78
Frankreich	✓	✓	✓	5.090	282	2.476	10
Griechenland	✓	k.A.	k.A.	x	x	x	x
Irland	✓	✓	✓	514	x	320	204
Italien	✓	k.A.	k.A.	x	x	x	78
Kroatien	✓	x	x	46	9	10	10
Lettland	✓	✓	x	424	9	219	x
Litauen	✓	✓	✓	550	x	229	204
Luxemburg	✓	✓	✓	270	61	165	78
Malta	✓	✓	x	99	46	50	10
Niederlande	✓	✓	✓	1.575	423	1.011	x
Österreich	✓	✓	x	x	x	x	204
Polen	✓	✓	✓	100	x	x	78
Portugal	✓	✓	✓	1.618	279	810	10
Rumänien	✓	✓	✓	1.702	45	523	x
Slowakei	✓	✓	✓	40	x	16	204
Slowenien	✓	✓	✓	180	23	101	78
Spanien	✓	✓	✓	900	144	707	10
Schweden	✓	✓	x	50	39	x	x
Tschechien	✓	x	x	50	x	12	204
Ungarn	✓	x	x	x	x	x	78
Vereinigtes Königreich		k.A.	k.A.	k.A.	x	x	10
Zypern	✓	✓	✓	140	10	55	x
Norwegen	✓	✓	✓	1.135	415	204	616 (2)
Schweiz	✓	✓	✓	1.280	471	78	731 (2)
Liechtenstein	x	x	x	10	x	10	0 (2)
Island	x	x	x	x	x	x	angefragt
Gesamt	Alle betreffenden EU-Mitgliedstaaten haben nun unterzeichnet	23	19	24.883 von 160.000, 25 Länder	3.704 von 34.953 (3)	9.566 von 63.302 (4)	84.985 von ursprünglich 98.255 (5)

(1) Diese Spalte wurde geändert, um die Gesamtzahl der offiziellen Zusagen an Plätzen von jedem Land widerzuspiegeln.
 (2) Norwegen, Liechtenstein und Schweiz haben bilaterale Vereinbarungen getroffen, gemäß Artikel 11 der Ratsentscheidungen, und haben sich dem Umsiedlungsprogramm angeschlossen. Norwegen hat als Teil dieser Vereinbarung offiziell 1.135 Plätze zugesagt, die Schweiz 1.280 und Liechtenstein 10.
 (3) Von ursprünglich 39.600 vorgesehenen Umsiedlungen aus Italien wurden 34.953 Personen in den Ratsentscheidungen rechtlich fixiert.
 (4) Von ursprünglich 66.400 vorgesehenen Umsiedlungen aus Griechenland wurden 63.302 Personen in den Ratsentscheidungen rechtlich fixiert.
 (5) Von den 160.000 Umsiedlungen müssen noch 7.745 verteilt werden von der Entscheidung über die zunächst 40.000 vorgesehenen Umsiedlungen. Von den zunächst vorgesehenen 120.000 Umsiedlungen müssen noch 54.000 verteilt werden.

Quelle: European Commission: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf

Ungarn, das sich auch dem Angebot, 54.000 Plätze für Migrant_innen, die in Budapest festsaßen, umzuverteilen, entzogen hatte, und die Slowakei haben gegen dieses Verfahren vor dem EuGH in Luxemburg geklagt. Polen weigerte sich nach Antritt der neuen Regierung ebenfalls, Schutzsuchende aufzunehmen. Der Vizepräsident der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, drohte daher im Februar 2017 erneut mit einem Vertragsverletzungsverfahren (ANSA 2017).

Insgesamt „schweigt [der Hotspot-Ansatz, pb] zu der Notwendigkeit, Ersuchen um internationalen Schutz ebenfalls an der Grenze anzunehmen“ (Rijpma 2016: 19, Übersetzung pb). Bezogen auf die Rechte für die Asylsuchenden liegt seine „Achillesferse (...) darin, dass diese ganz und gar auf einer soliden Aufnahme- und Asylverfahrenskapazität der Mitgliedstaaten“ basieren (Carrera/den Hertog 2016: 11, Übersetzung pb), die überlasteten Aufnahmezentren viele Rechte aber gar nicht mehr garantieren konnten.

Vor allem Griechenland, dem schon lange „systemische Mängel“ bescheinigt wurden (ausführlich: AIDA 2015), konnte den durch die EU-Türkei-Erklärung (Kapitel 2) noch verschärften Rückstau nur sehr langsam aufholen (EPIM 2016, ECRE 2016). Untersuchungen stellen den Hotspots folglich auch ein katastrophales Zeugnis aus (Amnesty International 2016 und 2016a, Human Rights Watch 2016a, ECRE 2016, FRA 2016b). Diese hätten, so Amnesty International (2016a), weder dazu gedient, den grundlegenden Schutzbedürfnissen der Asylsuchenden gerecht zu werden noch die Staaten an den Außengrenzen zu entlasten. Vielmehr, so Amnesty International (2016a) ebenso wie Human Rights Watch (2016a), litten Asylbewerber_innen unter einer Überfüllung der Aufnahmezentren, Frosttemperaturen, einen Mangel an heißem Wasser, mangelnden hygienischen Verhältnissen, unter Gewalt und hassmotivierten Anschlägen.

Was den Zugang zum Asylsystem gemäß Art. 18 der Grundrechtecharta angeht, so kommen Studien von ECRE (2016) und FRA (2016b) zu dem Schluss, dass vielen Asylsuchenden der Zugang zum Asyl verwehrt blieb. Viele hätten in längerfristiger Haft ohne Zugang zum Asylsystem oder zu adäquater Information ausharren müssen – was einer Verletzung der Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) gleichkommt, die ein möglichst rasches Asylverfahren verlangt – oder aber sie seien rasch zurückgeführt worden, oft ohne Zugang zu individuellen Verfahren erhalten zu haben (FRA 2016b: 10). Der oben erwähnte Rückstau in den Aufnahmezentren Griechenlands hat eine lange Verfahrensdauer für Personen aus einigen Herkunftsländern zur Folge.

Die EBCG verlangt außerdem die Erfüllung des Rechts auf Menschenwürde (Art. 1), der Unversehrtheit der Person (Art. 3), des Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Artikel 4) und der Freiheit und Sicherheit (Art. 6) bei der Abnahme von Fingerabdrücken sowie den Zugang zu einem Rechtsbeistand (Art. 20 der Asylverfahrensrichtlinie, abgeleitet aus Art. 47 der Grundrechtecharta). In Griechenland wie auch in Italien seien die Kinderrechte unter erheblichem Druck; die Systeme seien nicht in der Lage, das Kindeswohl zu gewährleisten: Unbegleitete Minderjährige würden de facto in Haft genommen, hätten nur unzureichenden Zugang zu Bildung und altersgerechten Aktivitäten. Vulnerable Personen könnten nicht ausreichend identifiziert und behandelt werden, wie in der Aufnahme richtlinie (Richtlinie 2013/33/EU) vorgesehen; für die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel gemäß der Richtlinie gegen den Menschenhandel (Richtlinie 2011/36/EU) sei in Griechenland kein ausgebildetes Personal vorhanden, ebenso mangle es an weiblichem Personal.

Im Zusammenhang mit einem etwaigen, künftigen „Job-Sharing“ unter den Mitgliedstaaten ist nicht auszuschließen, dass die Hotspots an den Außengrenzen als Drehkreuze der Registrierung, Umverteilung und Rückführung bestehen bleiben könnten, wohingegen die Staaten in der Mitte und im Norden Europas eher Integrationsaufgaben zu bewältigen hätten. Sollten die Hotspots aber als Dauereinrichtung fortbestehen, so wäre dringend zu garantieren, dass die vereinbarten EU-Standards eingehalten werden, zügige Asylverfahren durchgeführt, adäquate Behandlung und Schutz gewährleistet werden. Dazu zählt auch die Identifikation der-

jenigen Personen, die besonderer Behandlung bei Aufnahme oder im Verfahren bedürfen. Vulnerable Personen müssen entsprechende Behandlung erfahren. Die Abnahme von Fingerabdrücken muss ohne Zwang vonstattengehen (Guild u. a. 2015: 16), Inhaftnahme nur als letztes Mittel angewandt werden (ECRE 2016: 54). Insbesondere wird ein striktes Monitoringsystem unter der Leitung internationaler Organisationen und NGOs sowie unabhängiger Akteur_innen, wie etwa einem Ombudsmann, gefordert, um zu überprüfen, dass die Hotspots gemäß europäischer Schutzstandards funktionieren. Dies könnte z. B. eine klare Rolle für die FRA im Sinne eines Menschenrechtsmainstreamings umfassen (Neville u. a. 2016: 9). Der Zusammenhang der Hotspots mit dem mangelhaften Funktionieren des Dublin-Systems ist offenkundig. Dieses System steht nun vor einer weiteren Neuauflage.

4

DRITTER KREIS: NEUAUFLAGE DES GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN ASYLSYSTEMS IM INNERN DER EU

Das erst 2013 reformierte GEAS (dazu: Bendel 2013) offenbarte unter dem Eindruck verstärkter Zuwanderung 2015 vollends seine Unzulänglichkeiten (ausführlich: AIDA 2015, Mouzourakis 2016, Wagner u. a. 2016, Türk 2016). Große Divergenzen bei der Aufnahme, den Asylverfahren und schließlich den Anerkennungsquoten bestanden fort oder erweiterten sich gar, da die steigenden Zugangszahlen einen „Wettbewerb nach unten“ auslösten: eine Absenkung der Standards und eine Verschärfung von Einreisebarrieren. Die von der Europäischen Kommission eingeleiteten 40 Vertragsverletzungsverfahren bezüglich der mangelhaften Transposition und Implementation der im GEAS festgelegten Richtlinien hatten noch kaum ihre Wirkung entfalten können, als die Europäische Kommission bereits eine Revision der Richtlinien und Verordnungen des GEAS einleitete.

4.1 DUBLIN BLEIBT DAS UNGELIEBTE KERNSTÜCK DES GEAS

Diese wurde in mehreren Paketen eingebracht: Zunächst Dublin IV und Eurodac sowie die Reform von EASO, sodann die Qualifikationsverordnung, die Asylverfahrensverordnung und die Aufnahmeverordnung. Ziel dieser erneuten Reform ist es, die Asylverfahren zu beschleunigen und die Standards EU-weit zu harmonisieren (Europäische Kommission 2016d). Diese umfassenden Reformen befinden sich derzeit in der Verhandlungsphase. Daher kann im Folgenden nur ein kurzer Überblick über die bisher vorgeschlagenen, wichtigsten Elemente der nunmehr anstehenden, dritten Auflage des GEAS gegeben werden.

Gleich zu Beginn hat die Europäische Kommission eine Neuauflage des viel kritisierten (zusammenfassend z. B. Fratzke 2015, EPRS 2016, Keudel-Kaiser et al. 2016: 47–52, Maiani 2016a: 9–27) Dublin-Systems vorgeschlagen. Alternative Vorschläge für eine faire Verteilung der Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten waren in einer ersten Mitteilung noch ansatzweise aufgetaucht (Europäische Kommission 2016a), hatten sich aber nicht als durchsetzungsfähig erwiesen (vgl. u. a. Berger/Heinemann 2016, Enderlein/Koenig 2016, Guild

2016, Guild/Carrera 2016, Rapoport 2016, Trauner 2016). Während das Europäische Parlament eine grundsätzliche Überholung befürwortet hätte (EPRS 2016), verweigerten sich ihm vor allem die Visegrád-Staaten kategorisch (u. a. Pascouau 2015, De Bruycker/Tsourdi 2016). Die Kommission entschied sich letztlich für die weniger ambitionierte Version eines „Dublin-plus“-Systems (Europäische Kommission 2016d). Diese haben vor allem folgende Elemente im Blick:

- Eine Umwandlung des bislang temporären Umsiedlungssystems in einen dauerhaften „korrektiven Allokationsmechanismus“ – ein Verteilungssystem nach Bevölkerungsgröße und BIP, das automatisch dann in Kraft gesetzt wird, sobald ein Mitgliedstaat 150 Prozent der auf ihn entfallenden Zahlen an Asylbewerber_innen aufgenommen hat. Die 150 Prozent zählen zu den am heftigsten umstrittenen Vorschlägen, da diese Schwelle die Asylsysteme der Erstaufnahmestaaten erneut über Gebühr strapazieren würde und anstelle eines proaktiven Verteilungssystems einen „Notmechanismus“ zementiert.
- Die Einführung eines finanziellen Ausgleichs- oder Strafsystems („financial solidarity mechanism“): Dieses sieht vor, dass Mitgliedstaaten, die sich weigern, Asylsuchende aufzunehmen, 250.000 Euro pro Asylbewerber_in zahlen, der/die ansonsten innerhalb von zwölf Monaten auf diesen Mitgliedstaat entfallen wären.
- Verschärfungen für die Mitgliedstaaten: insbesondere eine Einschränkung des Selbsteintrittsrechts der Mitgliedstaaten und bei Fristüberschreitungen keine Verlagerung der Zuständigkeit.
- Verschärfungen für Asylsuchende: Diese sollen verpflichtet werden, ihren Asylantrag im Land der Ersteinreise zu stellen. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, so muss der zuständige Mitgliedstaat seinen Asylantrag in einem beschleunigten Verfahren beurteilen. Sachleistungen sollen Asylbewerber_innen nur in demjenigen Mitgliedstaat erhalten, der für ihr Asylverfahren zuständig

ist (Ausnahme: Gesundheitsversorgung im Notfall). Werden diese Pflichten nicht eingehalten, soll dies Sanktionen zur Folge haben, welche den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.¹⁵

All diese Vorschläge belassen das Dublin-System im Grundsatz bei demselben Prinzip, das die Erstaufnahmestaaten in der EU weiterhin einseitig belastet und ihnen die Aufgabe auferlegt, Asylsuchende aufzunehmen, im Sinne der Umsiedlung weiterzuleiten oder aber zurück in sichere Drittstaaten zu versenden. Dublin IV stellt daher einen „Änderungsvorschlag in der bisherigen Logik“ (Hruschka 2016) dar, anstelle eines „Anstoß(es) für die notwendige Reform hin zu einem funktionaleren und effizienteren System“. Keinerlei Beachtung haben bisher durchaus differenzierte Vorschläge für eine stärkere Einbeziehung der Asylbewerber_innen selbst („free choice“, „limited choice“, „Dublin minus“, vgl. Maiani 2016a, SVR i. E.) gefunden. So war wiederholt gefordert worden, familiäre und soziale Bindungen, Sprachkenntnisse, Job-Matchings und andere Kriterien für die Wahl des Asyllandes als Kriterien einzubeziehen, diesen positive Anreize für den Verbleib im zugewiesenen Land zu setzen und Perspektiven für eine innereuropäische Mobilität durch die gegenseitige Anerkennung von Asylverfahren zu eröffnen (Wagner u. a. 2016, Guild u. a. 2015a: 10f.).

Die Einschränkung des Selbsteintrittsrechts hat zur Folge, dass „die Anwendung der Ermessensklauseln (...) nach dem Übernahmeverfahren oder aus anderen humanitären oder kulturellen Gründen nicht mehr möglich ist. Diese Beschränkung ist in verschiedener Hinsicht problematisch. Aus einer humanitären Perspektive ist jedenfalls bereits absehbar, dass auch diese Einschränkung des Handlungsspielraums für die Mitgliedstaaten zu einer Zunahme der Zahl ‚Asylsuchender im Orbit‘ beitragen wird“ (Hruschka 2016). Darüber hinaus beschneidet der Vorschlag die in der Dublin-III-Verordnung garantierten Rechte beachtlich und sieht neue Sanktionen für irreguläre Weiterwanderungen vor (Maiani 2016a). Diese seien

„nicht vereinbar mit den Menschenrechtsstandards, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der UN-Kinderrechtskonvention (KRK), aber auch nach der Grundrechtecharta der Europäischen Union zu gewähren sind. Zudem wird der verbindliche Charakter dieser Bestimmung schwierige verfassungsrechtliche und menschenrechtliche Fragen aufwerfen, da in vielen Mitgliedstaaten der Zugang zu sozialen Rechten und einer Grundversorgung verfassungsrechtlich abgesichert ist“ (Hruschka 2016).

Weitere Bedenken betreffen im Einzelnen u. a. die Kinderrechte (FRA 2016c, Keudel-Kaiser et al. 2016), denen unbedingt Vorrang zu gewähren sei. Verschiedene Autor_innen (Maiani 2016a, Keudel-Kaiser et al. 2016) betonen auch

die im Entwurf weiterhin nicht vorgesehene Notwendigkeit, die Präferenzen der Asylsuchenden und ihre etwaige Bindung zu bestimmten Mitgliedstaaten bei der Verteilung selbst stärker in Betracht zu ziehen, wie sie in verschiedenen Modellen (u. a. der Athens Regulation) vorgeschlagen wurden und etwa von Liaison-Beamten_innen oder EASO-Expert_innen durchgeführt werden könnten. Zwangsmaßnahmen seien zu beschränken, die Aufnahmezentren den Grundrechten entsprechend auszustatten.

4.2 WIRD AUS EASO EIN „EU-BAMF“?

Die Aufsicht über den „korrektiven Allokationsmechanismus“ nach Dublin und über die Verteilungsquoten übernimmt dem Kommissionsvorschlag nach das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen, das nach der unter COM (2016) 271 vorgeschlagenen Verordnung (Europäische Kommission 2016e) ebenfalls erheblich mehr Kompetenzen erhält. Mit diesem ausgeweiteten Mandat

„wird das EASO in eine vollwertige Agentur umgewandelt, die in der Lage ist, den Mitgliedstaaten die notwendige operative und technische Unterstützung zu bieten, die praktische Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern, eine tragfähige und gerechte Verteilung der Anträge auf internationalen Schutz zu unterstützen, die Umsetzung des GEAS und die Kapazität der Asyl- und Aufnahmesysteme der Mitgliedstaaten zu kontrollieren und zu bewerten und eine einheitlichere Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz in der gesamten Union zu ermöglichen“.

Auf diese Weise kann die Agentur zu mehr Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Dazu ist die Beziehung zwischen der Agentur und den Mitgliedstaaten zu verändern: Anstelle der bislang freiwilligen Kooperation beim Informationsaustausch wäre diese künftig verpflichtend. EASO sollte künftig regelmäßig die Liste der sicheren Herkunftsstaaten der Mitgliedstaaten überprüfen, Informationen weitergeben zu Ländern, die ein Mitgliedstaat der gemeinsamen Liste hinzufügen will und Leitlinien für Best Practices bei der Umsetzung des GEAS erstellen. Zusätzlich soll EASO maßgeschneiderte Unterstützung für einzelne Mitgliedstaaten liefern. Ferner soll die Agentur mit ihren Teams operative und technische Aufgaben bei der Implementation des GEAS in den Mitgliedstaaten übernehmen, insbesondere unter jenen, die unter hohen Migrationsdruck geraten.

In der graduellen Ausweitung EASOs zu einer Asylagentur, die eine harmonisierte Anwendung der gemeinsamen Regeln in den Mitgliedstaaten letztlich auch ohne deren Anfrage implementieren und im Fall mangelnder Fähigkeit oder mangelnden Willens eines Mitgliedstaates von sich aus intervenieren könnte, läge eine Chance, die auch die Europäische Kommission als „langfristige Perspektive“ (Europäische Kommission 2016a) anvisiert. Ziel wäre dann, die Unterschiede der Anerkennungsquoten, Verfahrens- und Unterbringungsstandards, die nach den Vorgaben des GEAS nicht bestehen

¹⁵ Darüber hinaus soll ab März 2017 nach den Vorstellungen der Kommission grundsätzlich wieder aus anderen Staaten nach Griechenland zurückgeführt werden. Damit endet dann die Regelung der Nicht-Rücküberführung nach Griechenland, was u. a. einen Anreiz für Weiterwanderungen gab.

dürften, allmählich aufzulösen und so die Schutzlotterie in Europa zu beenden. Bisher allerdings hat die Agentur lediglich Kompetenzen zur Unterstützung bei der Verfahrensdurchführung, kann aber nicht selbst die Verfahren durchführen. FRONTEX und EASO bleiben beide trotz ihrer Aufwertung also bislang lediglich Unterstützer_innen der nationalen Grenz- bzw. Asylbehörden. Ein „EU-BAMF“, wie es etwa Langenfeld und Dörig (2016) vorgeschlagen haben (vgl. dazu auch SVR i. E.), ist daher (noch) nicht in Sicht.

4.3 QUALIFIKATIONSVERORDNUNG, ASYLVERFAHRENSVERORDNUNG UND AUFNAHMERICHTLINIE AUF DEM PRÜFSTAND

Neben der besseren Kompetenzausstattung der Agenturen besteht eine zweite Linie der GEAS-Reform im zweiten vorgelegten Paket darin, die bisherigen Richtlinien zur Anerkennung eines Flüchtlingsstatus (Qualifikationsrichtlinie) und die Asylverfahrensrichtlinie durch Verordnungen zu ersetzen. Davon verspricht sich die Kommission geringere Reibungsverluste und eine stärkere Harmonisierung bei der Umsetzung der bestehenden EU-Regelungen, denn im Unterschied zu Richtlinien gelten Verordnungen in den Mitgliedstaaten unmittelbar und müssen nicht erst in nationales Recht überführt werden. Es ist daher zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten bereits in den Verhandlungen bestrebt sein werden, sich möglichst große Handlungsspielräume zu erhalten. Obschon die Verordnungen einige Verbesserungen vorsehen, wie etwa den verpflichtenden Zugang zu einem Rechtsbeistand von Beginn an, äußern sich NGOs wie ECRE (2016b) und Amnesty International (2016b) sowie mehrere Fraktionen im Europäischen Parlament überwiegend kritisch dazu, dass den Mitgliedstaaten, vor allem aber den Asylbewerber_innen insgesamt mehr Pflichten auferlegt werden.¹⁶ Im Folgenden sollen nur die bislang auffälligsten Punkte jedes Dossiers aufgezählt werden, die sich im Verhandlungsprozess noch verändern können:

Bei der Vorlage zur Qualifikationsverordnung (Europäische Kommission 2016i) geht es letztlich darum, die oft als „Schutzlotterie“ gezeigten Unterschiede in den Anerkennungsquoten einander stärker anzugleichen. Verpflichtend sollen die Mitgliedstaaten überprüfen, ob ein/e Antragsteller_in eine innerstaatliche Fluchialternative gehabt hätte. Ferner soll die Weiterwanderung zwischen den EU-Mitgliedstaaten durch Sanktionen reduziert werden: Das Recht auf langfristigen Aufenthalt, das nach fünf Jahren gewährt wird, soll dann auf „Null“ zurückgesetzt werden, wenn ein/e Asylsuchende_r unerlaubt in einem anderen Mitgliedstaat aufgegriffen wird. Mitgliedstaaten sollen regelmäßig prüfen, ob ein bereits gewährter Schutzstatus fortbestehen bleibt oder entzogen werden kann, weil sich die Verhältnisse im Herkunftsland des bzw. der Betroffenen verändert haben. Die Erkenntnisse von EASO (hier bereits Europäische Asylbehörde genannt) und ihre Herkunftsländeranalysen (Country of Origin Informations, COI) sollen Asylerkenntnisse obligatorisch zugrunde gelegt werden. Soziale Unterstützung kann

von der Mitwirkung an Integrationsmaßnahmen im Mitgliedstaat abhängig gemacht werden.

Die Reform der Asylverfahrensrichtlinie – nunmehr auch in eine Verordnung gegossen (Europäische Kommission 2016j) – will Registrierungsprozesse vereinheitlichen, Asylverfahren vereinfachen und verkürzen, Verfahrensgarantien für die Asylbewerber_innen vereinheitlichen, einen Missbrauch des Asylrechts strenger sanktionieren sowie die Regeln für sichere Herkunftsländer harmonisieren. Mit dem Ziel, Asylverfahren rascher durchführen zu können und die Asylsysteme von solchen Fällen zu entlasten, welche als „offensichtlich unbegründet“ lediglich geringe Chancen auf eine Anerkennung haben, sollen sehr kurze Verfahren von nur maximal zehn Tagen gelten, wenn ein/e Antragsteller_in aus einem Erstasylstaat oder einem sicheren Drittstaat kommt. In komplexeren Fällen oder bei hohen Zugangszahlen sollen drei Monate nicht überschritten werden. Auf der anderen Seite soll der Zugang zum Rechtsbeistand kostenfrei und von Beginn des Verfahrens an gewährt werden; die Schutzmöglichkeiten für unbegleitete Minderjährige und Personen mit besonderen Bedürfnissen sollen ausgedehnt und das Recht gewährt werden, im Prinzip auf dem Territorium des zuständigen Staates zu verbleiben, bis das Verfahren abgeschlossen ist. Asylbewerber_innen haben die Pflicht, mit den Behörden zu kooperieren. Die Kommission schlägt vor, entsprechende Sanktionen nicht mehr optional, sondern verpflichtend auszugestalten. Um die zwischen den Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweichenden Listen einander stärker anzugleichen,¹⁷ schlug die Europäische Kommission am 9. September 2015 vor, eine gemeinsame Liste sicherer Herkunftstaaten zusammenzustellen und der zu reformierenden Asylverfahrensrichtlinie hinzuzufügen (Europäische Kommission 2015a). Eine gemeinsame Liste soll binnen fünf Jahren in Kraft treten. Nach dem ersten Vorschlag würde sie insgesamt sechs Westbalkanstaaten und die Türkei einschließen. Weitergehende Pläne der Kommission umfassen auch Bangladesch, Pakistan und den Senegal (Europäische Kommission 2015a: 7). Wie in Kapitel 2 erläutert, müssen die jüngsten politischen Entwicklungen in der Türkei, aber auch schon zuvor die Fortschrittsberichte der Kommission diese Einschätzung relativieren. Politisch und diplomatisch ist es angesichts der besonderen Rolle der Türkei nach der EU-Türkei-Erklärung höchst heikel zu vertreten, die Türkei aus der Vorschlagsliste wieder zu streichen (vgl. dazu Pascouau 2016). Bei der Erstellung dieser Liste, der das Europäische Parlament zugestimmt hat, sollen EASO, der UNHCR, der Europarat und NGOs beteiligt werden. Die Einschätzung der Sicherheitskriterien obliegt vor allem EASO.¹⁸

¹⁷ 15 der (noch) 28 Mitgliedstaaten wenden das Sichere-Herkunftsstaaten-Konzept an, während sieben Mitgliedstaaten ein nationales Gesetz in Umsetzung der Asylverfahrensrichtlinie planen. Die Kriterien zur Umsetzung der Asylverfahrensrichtlinie wurden ebenfalls nicht einheitlich umgesetzt. So hat zum Beispiel das Vereinigte Königreich bestimmte Herkunftstaaten wie Nigeria, Ghana oder Kenia nur für Männer als sicher bezeichnet (vgl. AIDA 2015a: 56).

¹⁸ Es wurde Kritik an diesen Listen gegenüber den Klassifikationskriterien geäußert (AIDA 2016), da selbst bei einer grundsätzlich menschenrechtskonformen Politik und Gesetzgebung immer noch Minderheiten Verfolgung, Folter oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt sein könnten. Auch wird dem Instrument überwiegend außenpolitische Symbolwirkung (Engelmann 2015: 31) bzw. „Signalwirkung nach innen“ zugesprochen. Im Verfahren verlagert sich außerdem die Beweislast einseitig auf den bzw. die Bewerber_in und setzt diese_n zeitlich stark unter Druck, unter Bedingungen, die ihm bzw. ihr die effektive Suche nach einem Rechtsbeistand quasi unmöglich mache.

¹⁶ Für einen Überblick vgl. die Factsheets der Europäischen Kommission zu den einzelnen Vorschlägen (European Commission 2017b).

Die Aufnahmerichtlinie (Europäische Kommission 2016h) hat zum Ziel, die von EASO konkretisierten Standards und Indikatoren zur Aufnahme von Asylsuchenden anzuwenden. Mitgliedstaaten werden verpflichtet, ihre Krisenpläne beständig anzupassen und so im Fall erhöhter Zugangszahlen adäquate Aufnahmemöglichkeiten bereitzustellen. Dabei soll sichergestellt werden, dass Asylsuchende jederzeit verfügbar bleiben und an einer Weiterwanderung gehindert werden: Mitgliedstaaten dürfen Residenz- oder Berichtspflichten auflagen machen; sofern Asylsuchende dagegen verstoßen, können Sanktionen verhängt werden. Bei Fluchtgefahr ist eine Inhaftnahme erlaubt. Positiv ist ein früherer Zugang zum Arbeitsmarkt in der Regel innerhalb von sechs (statt bisher neun) Monaten vorgesehen; die Mitgliedstaaten werden jedoch aufgefordert, bei gut begründetem Asylantrag bereits nach drei Monaten einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen, während bei schlecht begründetem Antrag kein Zugang gewährt werden soll. Unbegleiteten Minderjährigen soll binnen fünf Tagen ein/e Begleiter_in zur Verfügung gestellt werden.

Harmonisierung des europäischen Asylsystems institutionell voranzutreiben, das Risiko einer fortbestehenden Schutzlotterie in Europa zu reduzieren und den Schutzsuchenden annähernd gleiche und gleich hohe Standards in allen Mitgliedstaaten zu gewähren. Diese könnten sich durchaus auch auf die Sekundärwanderung auswirken.

4.4 GEAS 3.0 – RISIKEN UND POTENZIAL

Befürchtungen, der 2015 beschleunigte Unterbietungswettbewerb unter den Mitgliedstaaten könne sich nun sogar noch in eine Absenkung menschen- und flüchtlingsrechtlicher Standards in den Richtlinien und Verordnungen der EU niederschlagen (u. a. Balleix 2016, Pascouau 2016), sind trotz einiger Verbesserungen v. a. zum Rechtsbeistand und bei den Rechten von vulnerablen Personen und unbegleiteten Minderjährigen angesichts der oben geschilderten Verschärfungen nicht unbegründet. Gerade zu diesem Zeitpunkt jedoch könnte und müsste sich die EU im Gegenteil auf die normative, leitende Kraft der Menschenrechte rückbesinnen. Thym (2016) hat diesen Scheidepunkt als eine Art „konstitutionellen Moment“ bezeichnet, an dem sich neue politische Konzepte jenseits der anfänglichen Willkommenskultur und der restriktiven Schließung der Balkanrouten aufturn könnten – überschattet freilich von den Herausforderungen eines europäischen Populismus. Ein konsequenter rechtebasierter Ansatz, wie ihn Keudel-Kaiser et al. (2016) durchdekliniert haben, müsste nicht nur die oben erläuterten Zugangsmöglichkeiten eröffnen und verstärken, sondern sich auch in der Reform des Dublin-Systems sowie in der konsequenten Durchsetzung von Standards in und nach den Asylverfahren niederschlagen.

Für eine Neuorientierung in der Zuständigkeits- und Verteilungsfrage scheint es jetzt bereits zu spät: Allzu wenig ambitioniert und in (vorauselendem?) Gehorsam gegenüber den Mitgliedstaaten stellt sich die von der Kommission vorgeschlagene Dublin-Reform als eine wenig veränderte Neuaufgabe des alten Systems dar. In dieser wie auch in den übrigen Verordnungen und Richtlinien ist für Verhandlungen durch das Europäische Parlament im Sinne eines solidarischeren Systems und eines menschen- und flüchtlingsrechtlichen Engagements noch deutlicher Handlungsspielraum. Dies gilt gerade auch für bedenkliche Themen in den neuen Verordnungsentwürfen wie die Inhaftnahme. Die Reform des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen EASO bietet auf mittlere und längere Sicht jedoch eine Möglichkeit, die

5

FAZIT

Die aktuelle Krise der EU-Flüchtlingspolitik ist zu Recht wiederholt als eine Krise der Solidarität unter den Mitgliedstaaten bezeichnet worden, die letztlich in einer tiefen Polarisierung um den rechtlichen und ethischen Umgang mit Flüchtlingen mündete. Als Krise im originären Sinne wohnt ihr das Risiko einer weiteren Interessenspaltung, einer Renationalisierung und einer zunehmenden Entsolidarisierung entlang der Flüchtlingsfrage in Europa inne, aber auch die Chance eines Umdenkens und einer Wiederbesinnung auf die menschenrechtlichen Grundlagen und die Werte der Europäischen Union, für das dieses Gutachten plädiert hat.

Die derzeitige Konflikt-, ja Blockadesituation zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und den supranationalen Organen gibt auf den ersten Blick wenig Anlass zu Hoffnung auf eine proaktivere anstelle einer reaktiven, auf eine langfristige statt einer ad-hoc-basierten, eine kohärentere statt einer in einzelne Puzzlesteine zerfallende Flüchtlingspolitik. Sie kann womöglich durch ein Europa der zwei oder mehr Geschwindigkeiten mit entsprechenden Anreizen für jene Länder aufgebrochen werden, die sich nach und nach an einem solidarischen Verteilungsmechanismus beteiligen. Eine andere Möglichkeit ergibt sich durch ein „Job-Sharing“, bei dem den Ländern an den Außengrenzen dauerhaft die Aufgabe eines Drehkreuzes zukommt, während die Staaten im Innern und im Norden eher Integrationsaufgaben bewältigen. Wenig wahrscheinlich erscheint angesichts der bevorstehenden Wahlen in wichtigen Mitgliedstaaten und einer zusehends polarisierten öffentlichen Meinung eine stärker supranationale Steuerung der EU-Flüchtlings- und Migrationspolitik, wenngleich auch dafür einzelne unlängst eingeleitete Politiken sprechen:

Politisch-inhaltlich ist die mangelnde Solidarität der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der europäischen Standards der Aufnahme von Flüchtlingen, bei den Asylverfahren und bei den Anerkennungsquoten ein zu Recht häufig beklagtes Phänomen. Ebenso zu Recht besteht in den aktuellen Verhandlungen über eine weitere Neuauflage des GEAS die Furcht vor einem „Wettbewerb nach unten“, der schließlich in eine Verwässerung europäischer Standards münden könnte. Dennoch gibt es auch gegenläufige Entwicklungen: So wurde eine stärkere Kompetenzverlagerung auf die Europäische Grenz- und Küstenwache (bisher: FRONTEX, jetzt: EBCG)

bereits beschlossen und eine ähnliche Entwicklung für eine Europäische Asylagentur (bisher: EASO) vorgeschlagen. Wenn gleich sich mit der Europäischen Grenz- und Küstenwache noch etliche Zuständigkeitsfragen verbinden, besteht in einem graduellen Ausbau EASOs hin zu einer genuin europäischen „Migrations- und Schutzagentur“, die nicht nur die Mitgliedstaaten unterstützt und damit auf eine Konvergenz von Standards hinwirkt, sondern europäische menschen- und flüchtlingsrechtliche Standards konsequent durchsetzt, ein Ansatzpunkt, der auch Chancen bietet.

Thematisch hat sich die europäische Flüchtlingspolitik immer weiter nach außen verschoben. Sie verlagert sich von ihrem originären Feld, der Innen- und Justizpolitik, zusehends hin zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Hier hat das Europäische Parlament kaum Mitwirkungsrechte, und den EU-Mitgliedstaaten mangelt es häufig einer gemeinsamen Position und Fähigkeit, Drittstaaten in ihrer Konfliktbewältigung, Demokratieförderung und Entwicklung zu stärken, wenngleich die EU die größte Geberin in humanitärer und entwicklungspolitischer Unterstützung ist. Eine stärkere Kohärenz dieser Politikfelder ist notwendig.

Kooperation mit Drittstaaten, wie sie derzeit oben auf der Agenda steht, gerät schnell in den Verdacht einer Verlagerung europäischer Schutzverantwortung. Dies galt zunächst für die EU-Türkei-Erklärung. Als Hauptaufnahmeland während der Krise in ihren Anstrengungen zur Reduzierung des Flüchtlings- und Migrationsaufkommens und zur Integration der Flüchtlinge vor Ort sollte die Türkei durch finanzielle Hilfen und durch ein Resettlement-System unterstützt werden, während irregulär eingereiste Migrant_innen von den griechischen Inseln aus zurücküberführt werden sollten. Während dieses Gutachten die Kooperation mit Drittstaaten im Sinne einer Kontrolle großer Migrationsbewegungen für prinzipiell sinnvoll hält, stellt es doch kritische Fragen an die menschenrechtliche Performanz der Türkei, die zusehends selbst Flüchtlinge produziert, an deren Schutzverantwortung gegenüber den Schutzsuchenden, an die Schutzverantwortung der EU und ihrer Mitgliedstaaten und an die Effizienz der EU-Türkei-Erklärung inhärenten Logik. Es fordert ein systematisches Nachbessern der Schutzlücken, ein Menschenrechtsassessment und ein Monitoringsystem für diese und weitere Kooperationen mit Drittstaaten und drängt syste-

matisch auf die Verbesserung etwaiger Schutzlücken. Ein solches System klärt Zuständigkeiten zwischen Drittstaaten und der EU; es vermeidet, abgefangene Personen Verfolgung oder anderen Risiken auszusetzen, garantiert Zugang zu internationalem Schutz an den Grenzen und gewährleistet Ausschiffen nur an sichere Orte. Es vermeidet Kooperationen mit Polizei und Grenzschutzbehörden, die Gewalt gegen Flüchtlinge und Migrant_innen ausüben, Ingewahrsamnahme dort, wo sie nicht als „letztes Mittel“ gilt, und es meidet „Pushbacks“. Es bietet umfassende Menschenrechtstrainings an und macht die Menschenrechte zum Teil von Fortbildungen. Eine der EU-Türkei-Erklärung ähnliche Kooperation mit Ländern wie Libyen ist mit den hier aufgestellten Kriterien derzeit nicht gangbar.

Auch legale Zugangswege, wie zurzeit in einem Resettlement-Rahmen von der Europäischen Kommission durchaus befürwortet, können weiter ausgebaut werden. Seit Jahren liegen Vorschläge für flüchtlingsorientierte Maßnahmen wie humanitäre Aufnahmeprogramme, Visa aus humanitären Gründen und Schemata für vorübergehenden Schutz auf dem Tisch. Diese können durch reguläre Mobilitätsmaßnahmen wie eine erweiterte Familienzusammenführung, Arbeitsmobilität und Mobilität für Studierende sowie medizinische Evakuationsmaßnahmen flankiert werden. Sie müssen jedoch so zugeschnitten werden, dass sie von Schleuser_innen und Menschenhändler_innen nicht ausgenutzt werden können und in den Aufnahmestaaten Garantien vor Ausbeutung bieten.

Die Krise der europäischen Flüchtlingspolitik hat das mangelnde Vertrauen in die Funktionsweise des längst brüchigen Dublin-Systems vollends erschüttert. Infolge des starken Zugangsdrucks, der überwiegend (aber nicht nur, wie der deutsche Fall zeigt) den Staaten an den Außengrenzen aufgebürdet wurde, war eine Überlastung der dortigen Asylsysteme mit weitreichenden Menschenrechtsverletzungen die Konsequenz. Der Aufbau neuer Grenzen, die Wiedereinführung temporärer Grenzkontrollen an den Schengengrenzen mit einer entsprechenden Reform des Schengener Grenzkodex' und die teilweise Schließung der Balkanrouten waren die Folge. Einigkeit unter den Mitgliedstaaten herrschte rasch darüber, dass offene Binnengrenzen nur dann wiederherzustellen wären, wenn die Außengrenzen entsprechend abgesichert würden. Neben einem erweiterten Datenaustausch soll nun der Ausbau der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX zu einem Europäischen Grenz- und Küstenschutz eine bessere Koordinierung des Integrierten Grenzmanagements garantieren. Auch in den Brennpunkten (Hotspots) in Griechenland und Italien übernimmt dieser, gemeinsam mit anderen Agenturen wie EASO, EUROPOL und EUROJUST, eine koordinierende Rolle für die Kontrolle, Registrierung, Umsiedlung und Rückführung der dort ankommenden Flüchtlinge und Migrant_innen.

Den Brennpunkten (Hotspots), die einerseits eine Grenzmanagementfunktion erfüllen, andererseits auch Italien und Griechenland entlasten sollen, mangelte es jedoch zunächst nicht nur an Effizienz, sondern insbesondere an menschenrechtlichen Standards, bezogen auf die Aufnahme, den Zugang zum Asylsystem, Fragen der Inhaftnahme und der Identifikation und Behandlung vulnerabler Personen und unbegleiteter Minderjähriger. Sollten sie im Sinne eines europäischen

„Job-Sharings“ zu einer Dauereinrichtung werden, so wäre auch hier dringend auf ein striktes Monitoringsystem zu drängen, um die Einhaltung der europäischen Standards zu garantieren.

Im Innern der EU steht eine komplette Revision der Richtlinien und Verordnungen des GEAS ins Haus. Das ineffiziente Dublin-System, das sich angesichts eines hohen Zugangs erst recht als unfähig erwiesen hatte, die Schutzverantwortung der EU-Mitgliedstaaten gegenüber den Flüchtlingen zu gewährleisten, wurde entgegen vielerlei Vorschlägen aus der Wissenschaft und von NGOs keiner Komplett-Revision unterzogen. Vielmehr belassen die aktuellen Vorlagen Dublin IV bei dem immer selben Prinzip der Aufnahme von Asylsuchenden durch die Erstaufnahmeländer in Europa und beschränken sogar noch das Selbsteintrittsrecht der Mitgliedstaaten. Hier wie auch in den übrigen Vorschlägen für ein „GEAS 3.0“ werden auch die Rechte für Asylsuchende weiter beschnitten und Sanktionen für irreguläre Weiterwanderungen innerhalb Europas verschärft.

Noch besteht für das Europäische Parlament die Möglichkeit, diese Standards nach oben zu korrigieren und nicht in vorseilendem Gehorsam vor den Minister_innen im Rat einzuknicken. Noch steht in wichtigen Mitgliedstaaten die Wahlentscheidung aus – die Verantwortung, die Krise für eine Chance zu nutzen, liegt auch bei den Wähler_innen.

Anhang

Abbildung 10
Grundzüge der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016

- 1) Alle neuen irregulären Migranten, die ab dem 20. März 2016 von der Türkei auf die griechischen Inseln gelangen, werden in die Türkei rückgeführt. Hierbei wird das EU-Recht und das Völkerrecht uneingeschränkt gewahrt, so dass jegliche Art von Kollektivausweisung ausgeschlossen ist. Alle Migranten werden nach den einschlägigen internationalen Standards und in Bezug auf den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung geschützt. Es handelt sich hierbei um eine vorübergehende und außerordentliche Maßnahme, die zur Beendigung des menschlichen Leids und zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung erforderlich ist. Migranten, die auf den griechischen Inseln ankommen, werden ordnungsgemäß registriert, und alle Asylanträge werden von den griechischen Behörden gemäß der Asylverfahrensrichtlinie auf Einzelfallbasis bearbeitet, in Zusammenarbeit mit dem UNHCR. Migranten, die kein Asyl beantragen oder deren Antrag gemäß der genannten Richtlinie als unbegründet oder unzulässig abgelehnt wird, werden in die Türkei rückgeführt. Mit Unterstützung durch Organe und Agenturen der EU ergreifen die Türkei und Griechenland die notwendigen Maßnahmen und vereinbaren alle erforderlichen bilateralen Regelungen, einschließlich der Präsenz türkischer Beamten auf griechischen Inseln sowie griechischer Beamten in der Türkei ab dem 20. März 2016, um die Verbindungsarbeit sicherzustellen und dadurch das reibungslose Funktionieren dieser Regelungen zu erleichtern. Die Kosten für die Aktionen zur Rückführung irregulärer Migranten werden von der EU übernommen.
- 2) Für jeden von den griechischen Inseln in die Türkei rückgeführten Syrer wird ein anderer Syrer aus der Türkei in der EU neu angesiedelt, wobei die VN-Kriterien der Schutzbedürftigkeit berücksichtigt werden. Mit Unterstützung der Kommission, von Agenturen der EU und anderen Mitgliedstaaten sowie des UNHCR wird ein Mechanismus eingeführt werden, durch den die Anwendung dieses Grundsatzes von demselben Tag an, an dem die Rückführungen beginnen, sichergestellt wird. Vorrang erhalten Migranten, die vorher noch nicht irregulär in die EU eingereist sind und dies auch nicht versucht haben. Auf Seiten der EU wird die Neuansiedlung nach diesem Mechanismus zunächst durch die Einlösung der Verpflichtungen stattfinden, die die Mitgliedstaaten in den Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 20. Juli 2015 eingegangen sind; demnach stehen noch 18.000 Plätze für die Neuansiedlung zur Verfügung. Weiterer Neuansiedlungsbedarf wird mit einer ähnlichen freiwilligen Vereinbarung bis zu einer Grenze von 54.000 zusätzlichen Personen gedeckt werden. Die Mitglieder des Europäischen Rates begrüßen die Absicht der Kommission, eine Änderung des Umsiedlungsbeschlusses vom 22. September 2015 vorzuschlagen, die ermöglichen soll, dass für jede Neuansiedlungsverpflichtung, die im Rahmen dieser Vereinbarung übernommen wird, die Zahl der im Rahmen dieses Beschlusses nicht vergebenen Plätze entsprechend verringert werden kann. Sollten diese Vereinbarungen nicht zur angestrebten Beendigung der irregulären Migration führen und nähert sich die Anzahl der Rückführungen den oben diesbezüglich vorgesehenen Zahlen, so wird dieser Mechanismus überprüft. Sollte die Anzahl der Rückführungen die oben vorgesehenen Zahlen übersteigen, wird dieser Mechanismus eingestellt.
- 3) Die Türkei wird alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass neue See- oder Landrouten für die illegale Migration von der Türkei in die EU entstehen, und sie wird zu diesem Zweck mit den Nachbarstaaten sowie mit der EU zusammenarbeiten.
- 4) Sobald die irregulären Grenzüberquerungen zwischen der Türkei und der EU enden oder zumindest ihre Zahl erheblich und nachhaltig zurückgegangen ist, wird eine Regelung für die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen aktiviert. Die EU-Mitgliedstaaten werden einen freiwilligen Beitrag zu dieser Regelung leisten.
- 5) Der Fahrplan für die Visaliberalisierung wird hinsichtlich aller beteiligten Mitgliedstaaten beschleunigt vollzogen, damit die Visumpflicht für türkische Staatsangehörige spätestens Ende Juni 2016 aufgehoben werden kann, sofern alle Benchmarks erfüllt wurden. Im Hinblick darauf wird die Türkei die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die verbleibenden Anforderungen zu erfüllen, damit die Kommission im Anschluss an die erforderliche Bewertung der Einhaltung der Benchmarks bis Ende April einen geeigneten Vorschlag unterbreiten kann, auf dessen Grundlage das Europäische Parlament und der Rat einen endgültigen Beschluss fassen können.
- 6) Die EU wird in enger Zusammenarbeit mit der Türkei die Auszahlung der im Rahmen der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei ursprünglich zugewiesenen drei Milliarden Euro weiter beschleunigen und Mittel für weitere Projekte für Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, bereitstellen; diese Projekte werden mit einem zügigen Beitrag der Türkei vor Ende März bestimmt. Eine erste Liste konkreter Projekte für Flüchtlinge, insbesondere Projekte in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Infrastruktur, Lebensmittelversorgung und sonstige Lebenshaltungskosten, die rasch aus der Fazilität finanziert werden können, werden innerhalb einer Woche gemeinsam bestimmt. Sobald diese Mittel nahezu vollständig ausgeschöpft sind, wird die EU – sofern die vorgenannten Verpflichtungen erfüllt worden sind – zusätzliche Mittel für die Fazilität in Höhe von weiteren drei Milliarden Euro bis Ende 2018 mobilisieren.
- 7) Die EU und die Türkei haben die laufenden Arbeiten zum Ausbau der Zollunion begrüßt.
- 8) Die EU und die Türkei bekräftigten ihre Entschlossenheit zur Neubelebung des Beitrittsprozesses gemäß ihrer gemeinsamen Erklärung vom 29. November 2015. Sie begrüßen die am 14. Dezember 2015 erfolgte Eröffnung von Kapitel 17 und haben beschlossen, als nächsten Schritt Kapitel 33 während des niederländischen Vorsitzes zu eröffnen. Sie begrüßen es, dass die Kommission diesbezüglich im April einen Vorschlag vorlegen wird. Die Vorbereitungsarbeiten für die Eröffnung anderer Kapitel werden unbeschadet der Standpunkte der Mitgliedstaaten im Einklang mit den geltenden Regeln beschleunigt fortgesetzt werden.
- 9) Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden mit der Türkei bei allen gemeinsamen Anstrengungen zur Verbesserung der humanitären Bedingungen in Syrien, hier insbesondere in bestimmten Zonen nahe der türkischen Grenze, zusammenarbeiten, damit die ansässige Bevölkerung und die Flüchtlinge in sichereren Zonen leben können.

Quelle: Rat für Auswärtige Angelegenheiten und Internationale Beziehungen 2016

Abbildungsverzeichnis

- 5 Abbildung 1
Agenda für Migration, mittelfristige strukturelle Schwerpunkte
- 16 Abbildung 2
Ankünfte in Italien über die zentrale Mittelmeerroute, Januar 2013 bis Dezember 2016
- 18 Abbildung 3
EU-Kooperation mit afrikanischen Staaten
- 21 Abbildung 4
Menschenrechtsmonitoring bei operativen Maßnahmen mit Drittstaaten: 10 Punkte
- 22 Abbildung 5
Mechanismen zur Öffnung legaler Zugangswege
- 24 Abbildung 6
Teilschließung der Balkanrouten
- 26 Abbildung 7
Aufgaben der Europäischen Küsten- und Grenzschutzagentur (EBCG)
- 27 Abbildung 8
Hotspots in Italien und Griechenland: Stand der Dinge
- 28 Abbildung 9
Relokation: Aufnahme durch die Mitgliedstaaten
- 36 Abbildung 10
Grundzüge der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMIF	Asylum, Migration and Integration Fund
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bzw.	beziehungsweise
CAMM	gemeinsame Agenden zu Migration und Mobilität/ Common Agendas for Migration and Mobility
CDT	Convention Travel Document, „Flüchtlingspass“
COI	Country of Origin
DCIM	Department for Combatting Illegal Migration
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen; umbenannt in: Asylagentur der Europäischen Union/ European Union Agency for Asylum
EBCG	European Border and Coast Guard
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMN	Europäische Migrationsnetzwerk
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EMSC	European Migrant Smuggling Centers
EPIM	European Programme for Integration and Migration
EPRS	European Parliamentary Research Service
ERF	European Refugee Fund
ESSN	Emergency Social Safety Net
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUNAFVFOR MED	European Union Naval Force – Mediterranean
EURAs	EUReadmission Agreements, Rückübernahmeüberein- kommen
EUROJUST	Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
EUROSUR	European Border Surveillance System
FRA	Fundamental Rights Agency
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Euro- päischen 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
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ICR	International Rescue Committee
IOM	Internationale Organisation für Migration
KRK	UN-Kinderrechtskonvention
MMST	Migration Management Support System
MPF	Migration Partnership Framework/Migrationspartner- schaftsrahmen
MPs	Mobilitätspartnerschaften
MRRM	Migration Response and Resource Mechanism
RDPPs	Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme
RPPs	Regionale Schutzprogramme
SIS	Schengener Informationssystem
SSAR	Solutions Strategy for Afghan Refugees
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/ Hohes Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen
UPR	Universal Periodic Review, Allgemeines Periodisches Überprüfungsverfahren
VFAs	Visaerleichterungsabkommen
VN	Vereinte Nationen

Literaturverzeichnis

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_pro-fil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonventi-on_und_New_Yorker_Protokoll.pdf (Zugriff: 22.2.2017).

Ahmadoun, Souad 2014: Turkey's Policy toward Syrian Refugees Domestic Repercussions and the Need for International Support, in: SWP Comments, 41, Berlin.

AIDA 2015: Common Asylum System at a Turning Point. Refugees Caught in Europe's Solidarity Crisis, Annual Report 2014/2015, Brussels.

AIDA 2015a: Country Report: United Kingdom, Brussels, November.

AIDA 2016: Common Asylum System at a Turning Point: Refugees Caught in Europe's Solidarity Crisis, Brussels.

Amnesty International 2016: Das EU-Türkei-Abkommen ist rechtswidrig, 16.3.2016, <http://www.amnesty.de/2016/3/14/das-eu-tuerkei-abkommen-ist-rechtswidrig> (Zugriff: 27.2.2017).

Amnesty International 2016a: Hotspot Italy. How EU's Flag Approach Leads to Violations of Refugees and Migrants' Rights, September 2016, London.

Amnesty International 2016b: European Commission: Proposals on Resettlement and Asylum a Cynical Attempt to Strengthen the Walls of Fortress Europe, New Flash, Brussels, 13 July.

Amnesty International 2017: A Blueprint for Despair. Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal, London.

Angenendt, Steffen; Koch Anne 2016: Der erste Gipfel der Vereinten Nationen zu großen Wanderbewegungen. Gemeinsame Herausforderungen durch Flucht und Migration stehen im Mittelpunkt, in: SWP-Aktuell, 49, Juli 2016.

ANSA 2017: Poss Sanctions over Migrant Relocations from March-EC. Timmermans says Prefers Political Pressure for now, ANSA, 8.2.2017, http://www.ansa.it/english/news/2017/02/08/poss-sanctions-over-migrant-relocations-from-march-ec_1b949607-07a4-4972-864c-3e89866fcd90.html (Zugriff: 27.2.2017).

Associazione Diritti e Frontiere (ADIF) 2016: A Fianco di Amnesty International, 9 Novembre 2016, <http://www.a-dif.org/2016/11/09/a-fianco-di-amnesty-international/> (Zugriff: 27.2.2017).

Baczynska, Gabriela 2016: U. N. Refugee Chief warns EU against Carrot-and-stick Approach to Migration, World News, 5 December 2016.

Balleix, Corinne 2016: What Type of Reform of the Common European Asylum Regime are we Heading Toward?, Fondation Robert Schuman, Policy Paper, European issues, No. 400, 12 July.

Batalla Adam, Laura 2016: The Refugee Card in EU-Turkey Relation. A Necessary but Uncertain Deal, European Parliament, Global Turkey in Europe, Working Paper 14, September 2016.

Bauloz, Céline 2017: The EU Migration Partnership Framework: an External Solution to the Crisis?, EU Migration Law Blog, 31.1.2017, <http://eumigrationlawblog.eu/the-eu-migration-partnership-framework-an-external-solution-to-the-crisis/> (Zugriff: 26.2.2017).

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, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf> (Zugriff: 22.2.2017).

Bendel, Petra 2015: Flüchtlingspolitik der Europäischen Union – Menschenrechte wahren! Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, in: Wiso-Diskurs, Heft 18/2015, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12108.pdf> (Zugriff: 22.2.2017).

- Berger, Melissa; Heinemann, Friedrich 2016: Why and How there Should be More Europe in Asylum Policies, ZEW policy brief, No. 1, January.
- Bertoncini, Yves; Pascouau, Yves 2016: What Migration Strategy for the EU?, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Synthesis, 1.3.2016.
- 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, 15.9.2015, L 239/146–L 239/156.
- 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, 24.9.2015, L 248/80–L 248/94.
- Carrera, Sergio; Cassarino, Jean-Pierre/El Qadiu, Nora/Lahlou, Mehdi/den Hertog, Leonhard 2016: EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A Model to Follow?, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 87, January, Brussels.
- Carrera, Sergio; de Somer, Marie; Petkova, Bilyana 2012: The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal: Challenges for the Effective Delivery of Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice, CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, No. 49, CEPS, Brussels.
- Carrera, Sergio; den Hertog, Leonhard 2016: A European Border and Coast Guard: What's in a Name?, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 88, Brussels, March.
- Carrera, Sergio, Guild, Elspeth 2016: EU-Turkey Plan for Handling Refugees is Fraught with Legal and Procedural Challenges, CEPS Commentary, Brussels, Thursday, 10 March 2016.
- Carrera, Sergio; Blockmans, Steven; Cassarino, Jean-Pierre; Groß, Daniel; Guild, Elspeth 2017: The European Border and Coast Guard. Addressing Migration and Asylum Challenges in the Mediterranean? Report of a CEPS Task Force, Brussels.
- Collet, Elizabeth 2016: EU Cooperation with Third Countries: Rethinking Concepts and Investments, in: Forced Migration Review, Issue 51, January 2016, 40–42.
- Collett, Elizabeth 2016a: The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal, Commentary, MPI Policy Institute, March 2016, <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal> (Zugriff: 25.2.2017).
- Collett, Elizabeth; Clewett, Paul; Fratzke, Susan 2016: No Way Out? Making Additional Migration Channels Work for Refugees, Migration Policy Institute Europe, Brussels, March.
- Costello, Cathryn 2012: Courting Access to Asylum in Europe: Recent Supranational Jurisprudence Explored, in: Human Rights Law Review, Vol. 12, No. 2, 287–339.
- Costello, Cathryn 2016: It need not be like this, in: Forced Migration Review, 51, January 2016, 12–14.
- Costello, Cathryn 2016a: The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law, Oxford.
- Council 2015: Conclusions on the Future of the Return Policy, 8.–9.10.2015.
- Council of the European Union 2016: EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2015 – Country and Regional Issues, Outcome of Proceedings, 12299/16, Brussels, 20.9.2016.
- De Bruycker, Philippe; Tsourdi Evangelia 2016: The Bratislava Declaration on Migration: European Irresponsibility Instead of Solidarity, EU Migration Law Blog, 27.9.2016, <http://eumigrationlawblog.eu/the-bratislava-declaration-on-migration/>, (Zugriff: 28.2.2017).
- De Vries, Catherine; Hoffmann, Isabell 2016: Globalisierungsangst oder Wertekonflikt? Wer in Europa populistische Parteien wählt und warum, eupinions, 2016/3, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, November 2016.
- Den Hertog, Leonard 2013: Fundamental Rights and the Extra-territorialization of EU Border Policy: A Contradiction in Terms? In: Bigo, Didier; Guild, Elspeth; Carrera, Sergio (Hrsg.): Foreigners, Refugees or Minorities? Rethinking People in the Context of Border Controls and Visas, Surrey/Burlington, 207–226.
- Deutschlandfunk 2016: Menschenrechtler – Türkische Soldaten schießen an der Grenze, 9.12.2016, http://www.deutschlandfunk.de/menschenrechtler-tuerkische-soldaten-schiessen-an-der-grenze.447.de.html?drn:news_id=685713 (Zugriff: 22.2.2017).
- Die Welt 2017: Auswärtiges Amt kritisiert „KZ-ähnliche Verhältnisse“, 29.1.2017, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article161611324/Auswaertiges-Amt-kritisiert-KZ-aehnliche-Verhaeltnisse.html> (Zugriff: 26.2.2017).
- Durchführungsbeschluss (EU) 2016/894 des Rates vom 12. Mai 2016 mit einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, 8.6.2016, L 151/8–L 151/11.
- EASO 2016: Newsletter November 2016, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/newsletters/November%20Newsletter%202016.pdf> (Zugriff: 23.2.2017).
- ECRE 2016: The Implementation of the Hotspots in Italy and Greece, A Study, Brussels et al., December, <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016.pdf> (Zugriff: 28.2.2017).
- ECRE 2016a: European Commission New Package of Reforms of the Common European Asylum System, 15th July 2016, News, <http://www.ecre.org/european-commission-new-package-of-reforms-of-the-common-european-asylum-system/> (Zugriff: 28.2.2017).
- EDPS 2016: Migration, Security and Fundamental Rights: A Critical Challenge for the EU, Press Release EDPS/2016/14, Brussels, 22 September 2016.
- EMN 2016: Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – What Works?, Brussels 9. November 2016.
- Enderlein, Henrick; Koenig, Nicole 2016: Towards Dublin IV: Sharing Norms, Responsibility and Costs, Jacques Delors Institut Berlin, Policy Paper 169, Berlin, 29 June.
- Engelmann, Claudia 2015: Sichere Herkunftsstaaten – sinnvoll oder nicht? Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 12/2015, S. 29–32.
- EPIM (European Programme for Integration and Migration) 2016: With Greece. Recommendations for Refugee Protection, o. O.
- EPRS 2015: Legislation on Emergency Relocation of Asylum-seekers in the EU, Briefing, PE 569.018, October 2015.
- EPRS 2015a: European Neighbourhood Policy. Southern Neighbourhood – Migration Issues, European Parliament Briefing, December 2015.
- EPRS 2016: Reform of the Dublin System, Briefing, EU Legislation in Progress, September 2016.
- EPRS 2016a: Resettlement of Refugees. EU Framework, Briefing, EU Legislation in Progress, PE 589.859, October 2016.
- Esen, Berk; Gumuscu, Sebnem 2016: Rising Competitive Authoritarianism in Turkey, in: Third World Quarterly, Vol. 37, No. 9, 1581-1606, <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2015.1135732> (Zugriff: 25.2.2017).
- EuGH 2017: Pressemitteilung Nr. 11/17, Luxemburg, 7. Februar 2017, Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache C-638/16 PPU, X und X/Belgischer Staat.
- Europarat 2010: Europäische Menschenrechtskonvention in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und 14 samt Zusatzprotokoll und Protokolle Nr. 4, 6, 7, 12 und 13, Straßburg.
- Europäische Kommission 2015: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Europäische Migrationsagenda, COM (2015) 240 final, Brüssel, 13.5.2015.
- Europäische Kommission 2015a: 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 Richtlinie 2013/32/EU, COM (2015) 452, 9.9.2015.

- Europäische Kommission 2015b: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 hinsichtlich eines verstärkten Abgleichs mit einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen, COM(2015) 670 final, Straßburg, 15.12.2015.
- Europäische Kommission 2015c: Standard-Eurobarometer 84. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Dezember 2015.
- Europäische Kommission 2016: EU sagt auf Londoner Konferenz mehr als 3 Mrd. EUR für Syrer im Jahr 2016 zu, Pressemitteilung, 4.2.2016, IP/16/245, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-245_de.htm (Zugriff: 24.2.2017).
- Europäische Kommission 2016a: Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, Brüssel, COM (2016) 197 final, 6.4.2016.
- Europäische Kommission 2016b: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Erster Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei, COM (2016) 231 final, Brüssel, 20.4.2016.
- Europäische Kommission 2016c: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Leben in Würde: von Hilfeabhängigkeit zu Eigenständigkeit, COM (2016) 234 final, Brüssel, 26.4.2016.
- Europäische Kommission 2016d: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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), COM (2016) 270 final, Brüssel, 4.5.2016.
- Europäische Kommission 2016e: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, COM (2016) 271 final, 4.5.2016.
- Europäische Kommission 2016f: Kommission stellt neuen Migrationspartnerschaftsrahmen vor: Zusammenarbeit mit Drittländern verstärken, um Migration besser zu steuern, Pressemitteilung, Straßburg, 7. Juni.
- Europäische Kommission 2016g: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Zweiter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei, COM (2016) 349 final, Brüssel, 15.6.2016.
- Europäische Kommission 2016h: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), COM (2016) 465 final, Brüssel, 13.7.2016.
- Europäische Kommission 2016i: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes sowie zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, COM (2016) 466 final, Brüssel, 13.7.2016.
- Europäische Kommission 2016j: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM (2016) 467 final, Brüssel, 13.7.2016.
- Europäische Kommission 2016k: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM (2016) 468 final, Brüssel, 13.7.2016.
- Europäische Kommission 2016l: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Dritter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei, COM (2016) 634 final, Brüssel, 28.9.2016.
- Europäische Kommission 2016m: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Erster Fortschrittsbericht über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda, COM (2016) 700 final, Brüssel, 18.10.2016.
- Europäische Kommission 2016n: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Viertes Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei, COM (2016) 792 final, Brüssel, 8.12.2016.
- Europäische Kommission 2016o: Sicherheitsunion: Kommission schlägt Stärkung des Schengener Informationssystems zur wirksameren Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität vor, Brüssel, 21. Dezember 2016.
- Europäische Kommission 2017: Steuerung der Migrationsströme entlang der zentralen Mittelmeerroute – Kommission beteiligt sich an Gesprächen in Malta, Pressemitteilung IP/17/134, Brüssel, 27.1.2017.
- Europäische Union 2010: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union C 83, 30.3.2010, S. 389–403.
- Europäisches Parlament 2016: Türkei: „Beitrittsgespräche aussetzen, bis die repressiven Maßnahmen aufhören“, Pressemitteilung, Außenbeziehungen, 24.1.2016, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20161117IPR51549/turkei-„beitrittsgespräche-aussetzen-bis-die-repressiven-maßnahmen-aufhören“> (Zugriff: 25.2.2017).
- Europäischer Rat 2015: Tagung des Europäischen Rates (25. und 26. Juni 2015) – Schlussfolgerungen, EUCO 22/15, Brüssel, 26. Juni 2015.
- Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union 2016: Europäische Grenz- und Küstenwache: endgültige Billigung, Pressemitteilung 510/16, Inneres, Brüssel, 14. September 2016.
- European Commission 2011: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility, COM (2011) 743 final, Brussels, 18.11.2011.
- European Commission 2013: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Maximising the Development Impact of Migration: The EU Contribution for the UN High-level Dialogue and next Steps towards Broadening the Development-migration Nexus, COM (2013) 292 final, Brussels, 21.5.2013.
- European Commission 2014: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the Implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012–2013, COM (2014) 96 final, Brussels, 21.2.2014.
- European Commission 2015: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2015) 453 final, Brussels, 9.9.2015.
- European Commission 2016: Commission adopts Schengen Evaluation Report on Greece and Proposes Recommendations to address Deficiencies in External Border Management, Press Release, Strasbourg, 2 February IP/16/211.
- European Commission 2016a: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a new Partnership Framework with third Countries under the European Agenda on Migration, COM (2016) 385 final, Strasbourg, 7.6.2016.
- European Commission 2016b: Questions and Answers: Support for Refugees in Turkey through the Emergency Social Safety Net (ESSN), Fact Sheet, 8 September 2016, Brussels.

- European Commission 2016c: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fourth Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement, COM (2016) 792 final, Brussels, 8.12.2016.
- European Commission 2016d: Migration Partnership Framework. A new Approach to better Manage Migration, Fact Sheet, 13.12.2016.
- European Commission 2016e: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council, Second Progress Report: First Deliverables on the Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration, COM (2016) 960 final, Brussels, 14.12.2016.
- European Commission 2017: European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Turkey Refugee Crisis, ECHO Factsheet, January 2017, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf (Zugriff: 24.2.2017).
- European Commission 2017a: Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. Migration on the Central Mediterranean Route Managing Flows, Saving Lives, JOIN (2017) 4 final, Brussels, 25.1.2017.
- European Commission 2017b: European Agenda on Migration. Factsheets, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en, (Zugriff: 28.2.2017).
- European Commission o. J.: The Hotspot Approach to Managing Exceptional Migratory Flows, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf (Zugriff: 27.2.2017).
- European Council 2015: Meeting of Heads of State or Government with Turkey – EU-Turkey Statement, 29 November 2015, <http://europa.eu/!ff74HB> (Zugriff: 24.2.2017).
- European Council 2016: Statement of the EU Heads of State or Government, 7 March 2016, <http://europa.eu/!P98uF> (Zugriff: 24.2.2017).
- European Council 2016a: European Council Conclusions on Migration, 20 October 2016, Press Release, 603/16, Home Affairs.
- European Council, The President 2017: Malta Declaration by the Members of the European Council on the External Aspects of Migration: Addressing the Central Mediterranean Route, Press Release 43/17, 3.2.2017.
- 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 Sharifi and Others v Italy and Greece (Application no. 16643/09), Judgement 21, October 2014, Strasbourg.
- Eurostat 2016: Asylum in the EU Member States. Record Number of over 1.2 million first Time Asylum Seeskers Registeres in 2015. Newsrelease, 44/2016, 4. March 2016.
- FRA 2015: Legal Entry Channels to the EU for Persons in Need of International Protection: a Toolbox, Vienna 2/2015.
- FRA 2016: Scope of the Principle of Non-Refoulement in Contemporary Border Management: Evolving Areas of Law, Luxembourg.
- FRA 2016a: Guidance on how to Reduce the Risk of Refoulement in External Border Management when Working in or Together with Third Countries, Vienna. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-guidance-reducing-refoulement-risk_en.pdf, (Zugriff: 26.2.2017).
- FRA 2016b: Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on Fundamental Rights in the 'Hotspots' set up in Greece and Italy, FRA Opinion 5/2016 (Hotspots), Vienna, 29 November.
- FRA 2016c: Current Migration Situation in the EU: Separated Children, FRA Monthly Migration Report, December 2016.
- Fratzke, Susan 2015: Not Adding Up. The Fading Promise of Europe's Dublin System, EU Asylum: Towards 2020 Project, Migration Policy Institute Europe, Brussels.
- FRONTEX 2016: Risk Analysis for 2016, Warsaw, March 2016, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (Zugriff: 23.2.2017).
- Gammeltoft-Hansen, Thomas 2011: Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control, Cambridge.
- 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 LIBE Committee, Brussels.
- Garlick, Madeline 2015: The Potential and Pitfalls of Extraterritorial Processing of Asylum Claims, Migration Policy Institute, Commentary, Brussels, March 2015.
- Garlick, Madeline 2016: The Road more Travelled? Onward Movement of Asylum Seekers and Refugees, in: Forced Migration Review, 51, January 2016, 42–44.
- Gesetz über die Ausländer und den internationalen Schutz 2014: Innenministerium der Republik Türkei, Publikationen der Generaldirektion der Migrationsverwaltung, Nr. 9, Juni 2014. http://www.goc.gov.tr/files/files/YUKK_ALMANCA_BASKI_.pdf (Zugriff: 25.2.2017).
- Goodwin-Gill, Guy S. 2016: Legal and Practical Issues Raised by the Movement of People Across the Mediterranean, in: Forced Migration Review, 51, January 2016, 82–84.
- Grote, Janne; Bitterwolf, Maria; Baraulina, Tatjana 2016: Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland, Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 68, Juli 2016.
- Guild, Elspeth 2016: Rethinking Migration Distribution in the EU: Shall we Start with the Facts?, CEPS Essay, No. 23, Brussels, 22 January.
- Guild, Elspeth; Carrera, Sergio 2016: Rethinking Migration Distribution in the EU: Shall we Start with the Facts?, CEPS Commentary, Brussels, 17 June.
- Guild, Elspeth; Costello, Cathryn; Garlick, Madeline; Moreno-Lax, Violeta 2015: Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 83, Brussels, September.
- Guild, Elspeth; Costello, Cathryn; Garlick, Madeline; Moreno-Lax, Violeta 2015a: Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, PE 519.234, Brussels.
- Haase, Marianne; Honerath, Pia 2016: Return Migration and Reintegration Policies: A Primer, Integration Strategy Group, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/German Marshall Fund of the United States, December 2016.
- Hilmer, Richard 2016: EU vor Bewährungsprobe – Was erwarten, worum sorgen sich die Bürger? Eine repräsentative 8-Länderstudie der Friedrich-Ebert-Stiftung, durchgeführt von policy matters, politik für europa #2017 plus, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12328.pdf>, (Zugriff: 23.2.2017).
- Hruschka, Constantin 2016: Dublin ist tot, lang lebe Dublin! Anmerkungen zum Kommissionsvorschlag vom 4. Mai 2016, in: Netzwerk Flüchtlingsforschung, 28. Juni 2016, <http://fluechtlingsforschung.net/dublin-ist-tot-lang-lebe-dublin/> (Zugriff: 28.2.2017).
- Human Rights Watch 2016: Turkey. Open Border to Displaced Syrians Shelled by Government. No Escape for Thousands Fleeing Attacks on Border Camps, 20.04.2016, <https://www.hrw.org/news/2016/04/20/turkey-open-border-displaced-syrians-shelled-government> (Zugriff: 25.2.2017).
- Human Rights Watch 2016a: Griechenland: Flüchtlings-„Hotspots“ gefährlich und unhygienisch. Frauen und Kinder verängstigt und schutzlos; Notunterkünfte fehlen, 02.06.2016, Athen, <https://www.hrw.org/de/news/2016/06/02/griechenland-fluechtlings-hotspots-gefaehrlich-und-unhygienisch> (Zugriff: 27.2.2017).

- Human Rights Watch 2017: World Report Libya. Our Annual Review of Human Rights around the Globe: Country Chapter Libya, <https://www.hrw.org/world-report/2017> (Zugriff: 26.2.2017).
- IOM 2016: Statistical Report – Overview Niger Flow Monitoring Points (FMP), Reporting Period 01 December 2016–31 December 2016.
- Jacobsen, Lenz 2016: „Plan B wäre viel schlimmer“, in: Zeit Online Ausland, 1.8.2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-08/fluechtlingsabkommen-tuerkei-eu-visafreiheit-gerald-knaus-interview>, (Zugriff: 25.2.2017).
- Jacobsen, Lenz; Vu Vanessa 2016: EU-Türkei-Abkommen: Was vom Türkei-Deal übrig ist, in: Zeit Online, 07.08.2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-08/eu-tuerkei-abkommen-fluechtlinge-asylverfahren-finanzierung/komplettansicht> (Zugriff: 26.2.2017).
- Jeandesbosz, Julien; Rijpma, Jorrit; Bigo, Didier 2016: Smart Borders Revisited. An Assessment of the Commission’s Revised Smart Borders Proposal, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens’s Rights and Constitutional Affairs. Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, October 2016.
- Jesuiten Flüchtlingsdienst 2016: Protection in Turkey? Can the Protection Provided Under Turkey’s Existing Framework, both in Theory and in Practice be Considered „Sufficient“, Berlin.
- Joint NGO Statement 2016: Joint NGO Statement Ahead of the European Council of 28–29 June 2016. NGOs Strongly Condemn new EU Policies to Contain Migration, o. O. <https://www.oxfam.de/system/files/eu-migration-joint-ngo-statement-with-signatories.pdf> (Zugriff 26.2.2017).
- Kamarás, Éva; Saunier, Mathieu; Todaro, Laura 2016: Overview on the Use of EU Funds for Migration Policies, In-Depth-Analysis, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department D: Budgetary Affairs, Brussels, IP/D/All/FWC/2015-001/LOT4/C4/SC1, 31.8.2016.
- Keudel-Kaiser, Dorothea; Monina, Giuliana; Scholdan, Bettina; Wladasch, Katrin 2016: A New Asylum Policy for Europe?! Opting for a Rights-Based Approach and What This would Mean, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, Vienna, June.
- Kirisci, Kemal 2016: Europe’s Refugee/Migrant Crisis: Can ‘Illiberal’ Turkey Save ‘liberal Europe’ while helping Syrian Refugees? European Policy Centre, Policy Brief, 19 February 2016.
- Knoll, Anna; de Weijer, Frauke 2016: Understanding African and European Perspectives on Migration. Towards a Better Partnership for Regional Migration Governance?, ECDPM Discussion Paper No. 203, November 2016, Maastricht.
- Körper-Stiftung 2016: Die Deutschen und Europa. Zweifel oder Zuversicht? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest Politikforschung zur Sicht der Deutschen auf Europa und die Europäische Union, Hamburg, Oktober 2016.
- Ktistakis, Yannis 2016: Protecting Migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter. A Handbook for Practitioners, Strasbourg.
- Langenfeld, Christine; Dörig, Harald 2016: Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa, in: Neue Juristische Wochenschrift, Vol. 69, No. 1, S. 1–5.
- Lehmann, Julian M 2011: Rights at the Frontier: Border Control and Human Rights Protection of Irregular International Migrants, in: Goettingen Journal of International Law, Vol. 3, No. 2, 733–775.
- Manzo Diallo, Ibrahim 2017: EU Strategy Stems Migrant flow from Niger, but at what Cost?, Special Report, IRIN News, 2.2.2017, <http://www.irinnews.org/special-report/2017/02/02/eu-strategy-stems-migrant-flow-niger-what-cost> (Zugriff: 27.2.2017).
- Maritime Safety Commission 2004: Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea, Resolution MSC. 167 (78), Annex 34, MSC 78/26/Add.2.
- Markard, Nora 2014: Das Recht auf Ausreise zur See. Rechtliche Grenzen der europäischen Migrationskontrolle durch Drittstaaten, in: Archiv des Völkerrechts, Vol. 52, No. 4, S. 449–494.
- Mayer, Mattias M.; Mehregani, Mehrdad 2016: Beyond Crisis Management. The Path Towards an Effective and Fair European Refugee Policy, in: Vision Europe Summit: Improving the Responses to the Migration and Refugee Crisis in Europe, Calouste Gulbenkian Foundation, Lisbon, 21–22 November, 30–51.
- Médecins sans Frontières 2016: EU States’ Dangerous Approach to Migration Places Asylum in Jeopardy Worldwide, <http://www.msf.org/en/article/eu-states%E2%80%99-dangerous-approach-migration-places-asylum-jeopardy-worldwide> (Zugriff: 27.2.2017).
- Maiani, Francesco 2016: Hotspots and Relocation Schemes: The Right Therapy for the Common European Asylum System? EU Migration Law Blog, 3.2.2016, <http://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-relocation-schemes-the-right-therapy-for-the-common-european-asylum-system/> (Zugriff: 28.2.2017).
- Maiani, Francesco 2016a: The Reform of the Dublin III Regulation, EP Policy Department C, Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Justice, Freedom and Security, PE 571.360, Brussels.
- Migration Watch UK 2016: The EU Turkey Deal – Could a Similar Deal be Struck with North African Countries?, 27th April 2016, <https://news.migrationwatch.org.uk/2016/04/27/the-eu-turkey-deal-could-a-similar-deal-be-stuck-with-north-african-countries> (Zugriff: 26.2.2017).
- Mouzourakis, Minos 2016: The Reception of Asylum Seekers in Europe: Failing Common Standards, EU Migration Law Blog, 20.04.2016, <http://eumigrationlawblog.eu/the-reception-of-asylum-seekers-in-europe-failing-common-standards/> (Zugriff: 28.2.2017).
- Müller, Sebastian 2012: Menschenrechtsmonitoring: Unabhängiger Menschenrechtsschutz und sinnvolle Ergänzung zu den gerichtlichen Verfahren, in: Menschenrechtsmagazin, Jg. 2012, No. 2, 211–226.
- Neville, Darren; Sy, Sarah; Rigon, Amalia 2016: On the Frontline. The Hotspot Approach to Managing Migration, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Justice, Freedom and Security, PE 556.942, Brussels.
- Nußberger, Angelika 2016: Flüchtlingschicksale zwischen Völkerrecht und Politik, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2016/12, 815–822.
- Pascouau, Yves 2015: Heads Buried in the Sand: Member States Block Solutions to the Refugee Crisis, EPC Commentary, Brussels, 15 September.
- Pascouau, Yves 2016: Recommendations. From Conflict to Equilibrium: The Construction of a Common Ground for Social and Political Consensus on Migration, in: Vision Europe Summit: Improving the Responses to the Migration and Refugee Crisis in Europe, Calouste Gulbenkian Foundation, Lisbon, 21-22 November, 6–7 und 15–28.
- Pawlak, Patryk; Kurowska, Xymena 2012: The Fog of Border. The Fragmentation of the European Union’s Border Policies, in: Kaunert, Christian; Léonard, Sarah; Pawlak, Patryk (Hrsg.): European Homeland Security. A European Strategy in the Making?, London, 126–144.
- Platform on Disaster Displacement o. J.: The Context, Our Response, Our Mission, <http://disasterdisplacement.org/> (Zugriff 22.2.2017).
- Prediger, Sebastian; Zanker, Franzisca 2016: Die Migrationspolitik der EU in Afrika braucht einen Richtungswechsel, GIGA Focus Afrika, Nr. 6, Dezember 2016.
- PRO ASYL e. V. 2016: Der EU-Türkei-Deal und seine Folgen. Wie Flüchtlingen das Recht auf Schutz genommen wird, Frankfurt am Main.
- Rapoport; Hillel 2016: Refugee Quota. Allowing EU Member States to Choose between Physical and Financial Solidarity, EU Migration Law Blog, 22.1.2016, <http://eumigrationlawblog.eu/refugee-quotas-allowing-eu-member-states-to-choose-between-physical-and-financial-solidarity/> (Zugriff: 28.2.2017).
- Rat für Auswärtige Angelegenheiten und Internationale Beziehungen 2016: Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (Zugriff 24.2.2017).
- Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, 13.12.2005, L 326/13–L 326/34.

- Richtlinie 2011/36/EU Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, 15.4.2011, L 101/1 – L 101/11.
- 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 – L 180/95.
- 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 – L 180/116.
- Rijpma, Jorrit 2016: The Proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management? Study for the LIBE Committee, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Brussels.
- Rummery, Ariane 2016: UNHCR: 1 in 10 Syrian Refugees will need Resettling, UNHRC News, 29.3.2016.
- Schmidt, Juliane 2015: Seeing the Bigger Picture: The Refugee Crisis and the Link to CFSP, European Policy Centre, Commentary, 16 November 2015, o. O.
- Sen, Amartya 2004: Elements of a Theory of Human Rights, in Philosophy and Public Affairs, Vol. 32, No. 4; 315 – 356.
- Seufert, Günter 2015: Die Türkei als Partner der EU in der Flüchtlingskrise. Ankaras Probleme und Interessen, in: SWP-Aktuell, 98, Dezember 2015.
- Staub, Julian; Stabenow, Michael 2017: Europol: Balkanroute ist nicht geschlossen, in: F.A.Z. Politik: exklusiv, 2.2.2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/f-a-z-exklusiv-europol-balkanroute-ist-nicht-geschlossen-14826502.html> (Zugriff: 28.2.2017).
- Stolleis, Friederike 2015: Einleitung, in: Eikenberg, Felix; Stolleis, Friederike (Hrsg.): Jenseits von Lampedusa. Flucht und Migration im Nahen Osten und Nordafrika, Friedrich-Ebert-Stiftung. Internationale Politikanalyse, November 2015, S. 2 – 5.
- SVR 2015: Sicherer Zugang: Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge in Deutschland, Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2015 – 1, Berlin.
- SVR i. E.: Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa, Jahrgutachten 2017, Berlin.
- The Guardian 2017: EU Seeks Curb for Libya Migrant Flows, 25. January 2017, <http://guardian.ng/news/eu-seeks-curb-for-libya-migrant-flows/> (Zugriff: 26.2.2017).
- Thym, Daniel 2016: The „Refugee Crisis“ as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy, in: Common Market Law Review, Vol. 53, No. 6, 1545 – 1574.
- Toaldo, Mattia 2017: Why a Refugee Deal with Libya is a bad Idea, European Council on Foreign Relations, Commentary, 24.1.2017.
- Trauner, Florian 2016: Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik, in: integration (IEP), Vol 39, No. 2, 93 – 106.
- Türk, Volker 2016: Evisoning a Common European Asylum System, in: Forced Migration Review, 51, January 2016, 57 – 60.
- UN World Food Programm 2016: Off-Camp Syrian Refugees in Turkey. A Food Security Report, vom Food Security Analysis, April 2016.
- UNHCR 2015: World at War. UNHCR Global Trends – Forced Displacement in 2014, <http://unhcr.org/556725e69.html> (Zugriff: 22.2.2017).
- UNHCR 2016: Global Trends. Forced Displacement in 2015. Geneva, June 2016.
- UNHCR 2016a: Besserer Schutz für Flüchtlinge in der EU und weltweit. Vorschläge von UNHCR zur Wiederherstellung von Vertrauen durch besseres Management, Partnerschaft und Solidarität, Dezember 2016.
- UNHCR Regional Representation Southern Europe 2016: Italy Sea Arrivals Dashboard, December 2016, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/53356>, (Zugriff: 26.2.2017).
- United Nations 2015: General Assembly, Human Rights Council, Twenty-ninth Session, 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.
- Van Selm, Joanne 2016: Are Asylum and Immigration Really a European Union Issue? In: Forced Migration Review, 51, January 2016, 60 – 62.
- Vereinte Nationen 1948: Resolution der Generalversammlung 217 A (III). Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, A/RES/217 A (III) vom 10. Dezember 1948.
- Vereinte Nationen 2016: Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 19. September 2016. 71/1. New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten, A/RES/71/1, 3. Oktober 2016.
- Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR), 6.11.2013, L 295/11 – L 295/26.
- 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, 27.6.2014, L 189/93 – L 189/107.
- Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (Kodifizierter Text), 23.3.2016, L 77/1 – L 77/52.
- Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, 16.9.2016, L 251/1 – L 251/76.
- 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.
- Vision Europe Summit 2016: Improving the Responses to the Migration and Refugee Crisis in Europe, Calouste Gulbenkian Foundation, Lisbon, 21 – 22 November.
- Wagner, Martin; Baumgartner, Paul; Dimitriadi, Ageliki; O'Donnell, Rebecca; Kraller, Albert; Perumadan, Jimmy; Schlotzhauer, Jan Hagen; Simic, Ivana; Yabasun, Dersim 2016: The Implementation of the Common European Asylum System, PE 556.953, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, Justice, Freedom and Security, Brussels.
- Wirsching, Sophia 2016: Europäische Migrationspolitik mit afrikanischen Staaten: Kernelemente kurz erklärt, Brot für die Welt Blog-Beitrag, <https://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/europaeische-migrationspolitik-mit-afrikanischen>, (Zugriff: 26.02.2017).
- Yavcan, Basak 2016: On Governing the Syrian Refugee Crisis Collectively. The View from Turkey, in: Near Futures Online 1, „Europe at a Crossroads“, March 2016, <http://nearfuturesonline.org/on-governing-the-syrian-refugee-crisis-collectively-the-view-from-turkey/> (Zugriff: 26.2.2017).
- Zeit Online 2016: EU-Flüchtlingspolitik. Müller kritisiert schleppende EU-Hilfe für Flüchtlinge in der Türkei, 9.12.2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-12/gerd-mueller-fluechtlingspolitik-tuerkei>, (Zugriff: 25.2.2017).
- Ziebritzki, Catharina 2016: Chaos in Chios: Legal Questions Regarding the Administrative Procedure in the Greek Hotspots, EU Migration Law Blog, 26.7.2016, <http://eumigrationlawblog.eu/chaos-in-chios-legal-questions-regarding-the-administrative-procedure-in-the-greek-hotspots/> (Zugriff: 27.2.2017).

Impressum:

© 2017

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 978-3-95861-779-7

Titelmotiv: © kartoxjm/fotolia.com/Retusche Pellens

Gestaltungskonzept: www.stetzer.net

Layout: www.pellens.de

Druck: www.bub-bonn.de

