

**Sitzung der 71. Europaministerkonferenz
am 2. Juni 2016 in Berlin**

TOP 2: Migrations- und Flüchtlingspolitik in der EU

Berichterstatter: Bayern, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen

Bericht

Im Jahr 2015 haben in Deutschland und der EU so viele Menschen um Asyl und internationalen Schutz ersucht wie noch nie. So registrierte das BAMF mit rund 476.000 Erst- und Folgeersuchen mehr Anträge als zu bisherigen Höchstzeiten Mitte der 1990er-Jahre im Zusammenhang mit dem Krieg im ehemaligen Jugoslawien. Mit über einer Million Menschen war die Zahl der in Deutschland im Jahr 2015 tatsächlich Schutzsuchenden sogar noch deutlich höher. Auch in den ersten Monaten des Jahres 2016 ist die Flüchtlingsthematik das dominierende Thema auf nationaler wie europäischer Ebene. Bis Mitte Mai wurden rund 200.000 Erstanträge in Deutschland registriert, wobei seit März ein deutlicher Rückgang auf monatlich weniger 20.000 Anträge zu verzeichnen war.

Europäische Maßnahmen

Die Europäische Kommission (hiernach: Kommission) hat auf Basis ihrer am 13. Mai 2015 veröffentlichten Europäischen Migrationsagenda eine Vielzahl an Anstrengungen unternommen, europäische Lösungen zu finden, wie bereits anlässlich der 69. und der 70. Tagung der Europaministerkonferenz am 12. November

2015 und am 28. April 2016 in den Berichten „Migrations- und Flüchtlingspolitik in der EU“ dargestellt wurde. Im Folgenden sollen die aktuellen Sachstände in wichtigen Bereichen skizziert werden.

1. Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Am 4. Mai 2016 hat die Kommission drei Verordnungsvorschläge zur mittelfristigen Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vorgelegt.

Die sog. Dublin-Verordnung soll durch einen Korrekturmechanismus (Fairness-Mechanismus) ergänzt werden. Im Grundsatz soll es dabei bleiben, dass Asylbewerber ihren Asylantrag in dem Land stellen müssen, in dem sie erstmals EU-Boden betreten. Der Korrekturmechanismus soll künftig greifen, wenn das Asylbewerberaufkommen in einzelnen Ländern gemessen an ihrer Größe und ihrem relativen Wohlstand auf das Anderthalbfache eines auf dieser Grundlage berechneten Schwellenwerts steigt. In diesem Fall sollen alle weiteren neuen Asylbewerber (ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit) nach einer Prüfung ihres Antrags auf Zulässigkeit auf die übrigen EU-Mitgliedstaaten verteilt werden. Erst der Aufnahmemitgliedstaat soll nach einer Umverteilung prüfen, ob ein anderer Mitgliedstaat wegen vorrangiger Dublin-Kriterien (wie Familienangehörige in einem anderen Mitgliedstaat) für den Asylantrag zuständig ist. Ein Mitgliedstaat, der (vorübergehend) nicht an dem Umverteilungsmechanismus teilnehmen möchte, hätte einen Solidarbeitrag von 250.000 EUR pro Person an den Mitgliedstaat, der an seiner Stelle einen Asylbewerber übernimmt, zu zahlen.

Daneben enthält der von der Kommission vorgelegte Reformvorschlag zur Änderung der Dublin-Verordnung zahlreiche Regelungen, um den für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaat schneller und wirksamer als bisher bestimmen zu können sowie um Missbrauch und Sekundärmigration zu verhin-

dern: Insbesondere soll jeder Mitgliedstaat verpflichtet werden, vor der Bestimmung des für den Asylantrag zuständigen Mitgliedstaates zu prüfen, ob der Asylantrag unzulässig ist, weil der Antragsteller beispielsweise aus einem sicheren Dritt- oder Herkunftsstaat kommt oder ein Sicherheitsrisiko darstellt. Die Möglichkeiten eines Mitgliedstaats, sich stets für einen Asylantrag für zuständig erklären zu können, sollen auf den Fall beschränkt werden, dass aus humanitären Gründen eine Zusammenführung mit der Familie im weiteren Sinne erfolgen soll und sich noch kein anderer Mitgliedstaat für zuständig erklärt hat. Für Asylanträge unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge soll der Mitgliedstaat zuständig sein, in dem der Minderjährige einen Erstantrag gestellt hat, es sei denn, dies widerspricht dem Kindeswohl. Im Fall einer Überstellungsentscheidung soll der überstellende Mitgliedstaat verpflichtet werden sicherzustellen, dass die Rechte des Minderjährigen im Aufnahmestaat direkt bei seiner Ankunft gewährleistet werden. Darüber hinaus sollen kurze Fristen für die Einlegung sowie die Entscheidung über Rechtsbehelfen gegen Überstellungsentscheidungen festgelegt werden. Rechtsbehelfe sollen einen automatischen Suspensiveffekt haben und der Kontrollumfang der Rechtsbehelfe soll beschränkt werden. Einen Anspruch auf soziale Leistungen soll der Asylbewerber grundsätzlich nur noch im zuständigen Mitgliedstaat haben.

Nach einem weiteren Verordnungsvorschlag soll das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) in eine vollumfängliche EU-Asylagentur umgewandelt werden. Diese soll mehr Eigenexpertise entwickeln, das Funktionieren des GEAS überwachen und fördern, mehr Konvergenz in der Beurteilung von Asylanträgen in der EU herstellen sowie operative und technische Unterstützung in den Mitgliedstaaten leisten. Sie soll u. a. für die Berechnung der Schwellenwerte für den geplanten Fairnessmechanismus zuständig sein. Außerdem soll sie

die Möglichkeit einer Notfallintervention auch gegen den Willen eines Mitgliedstaats haben, sofern dessen Asyl- und Aufnamesystem einem derartigen Migrationsdruck ausgesetzt ist, dass dieser das Funktionieren des GEAS gefährdet. Für Interventionsmaßnahmen soll die EU-Asylagentur eine Einsatzreserve von mindestens 500 Sachverständigen vorhalten, die sich aus eigenen Experten sowie von aus den Mitgliedstaaten entsandten Experten zusammensetzt.

Ein dritter Vorschlag sieht die Anpassung der gegenwärtigen Eurodac-Datenbank an das vorgeschlagene neue Dublin-System vor sowie die Ausdehnung ihrer Zwecksetzung auf die Kontrolle und Bekämpfung irregulärer Migration sowie die Erleichterung der Rückübernahme. Hierzu soll u. a. auch die Speicherung und Abfrage der Daten von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die sich illegal in der EU aufhalten, vorgesehen werden. Neben Fingerabdrücken sollen zukünftig auch die Gesichtsbilder gespeichert und die Speicherung weiterer personenbezogener Daten ermöglicht werden. Biometrische Daten von Kindern sollen bereits ab sechs Jahren erfasst werden.

Die Verordnungsvorschläge wurden seitens des EP am 11. Mai 2016 erstmals debattiert. Je nach Fortgang der Verhandlungen will die Kommission entscheiden, ob sie ihre Vorschläge von September 2015 zur Einführung eines permanenten Umsiedlungsmechanismus – zugunsten überlasteter Mitgliedstaaten im Rahmen der bestehenden Dublin-III-Verordnung – zurückzieht.

2. Bisherige Umsetzung der Umsiedlungsbeschlüsse

Auf Vorschlag der Kommission hatten sich die Mitgliedstaaten im Juli und September 2015 darauf verständigt, 160.000 Menschen aus Italien und Griechenland innerhalb der EU umzusiedeln. Gegen die Beschlüsse haben die Slowakei und Ungarn im Dezember 2015 Klage beim EuGH erhoben. Bisher haben die Mitglied-

staaten [Stand 26.05.2016] insgesamt erst 7.820 Plätze der 160.000 zu erreichenden gemeldet und erst 674 der 39.600 aus Italien und 1044 der 66.400 aus Griechenland umzusiedelnden Personen tatsächlich aufgenommen. Aufgrund der Situation in Schweden und Österreich haben beide Mitgliedstaaten eine zeitweilige Aussetzung ihrer Aufnahmepflichten aus den Umsiedlungsbeschlüssen beantragt; der österreichische Antrag wurde bereits bewilligt, so dass die Überstellung von 1.065 Flüchtlingen für ein Jahr ausgesetzt ist (= 30% der nach Österreich im Rahmen des Ratsbeschlusses (EU) 2015/1601 umzusiedelnden Personen).

3. Neuansiedlung

Im Anschluss an die Empfehlung der Kommission über eine europäische Neuansiedlungsregelung vereinbarten 27 Mitgliedstaaten zusammen mit den assoziierten Dublin-Staaten am 20. Juli 2015, innerhalb von zwei Jahren 22.504 Flüchtlinge, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, aus Ländern außerhalb der EU aufzunehmen. Bis Mitte Mai 2016 sind den Angaben der teilnehmenden Staaten zufolge auf der Grundlage der Neuansiedlungsregelung 6.321 Personen neu angesiedelt worden.

4. Umsetzung des „Hotspot“-Konzepts

Im Juni 2015 wurde die Einrichtung sog. „Hotspots“ in Italien und Griechenland beschlossen. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass die Menschen bei ihrer Ankunft in Europa ordnungsgemäß identifiziert und registriert werden (v.a. Abnahme von Fingerabdrücken gemäß Eurodac-Verordnung). Aus den Hotspots werden im Rahmen der zwei Ratsbeschlüsse zur Umsiedlung zudem die Personen ausgewählt, die in andere Mitgliedstaaten umverteilt werden sollen. Außer-

dem finden von dort Rückführungen von Menschen ohne Schutzgrund statt. Mittlerweile sind vier der sechs italienischen Hotspots und vier der fünf griechischen Hotspots voll funktionsfähig, so dass ein wachsender Anteil der Neuankömmlinge vor Ort registriert werden kann. Da damit gerechnet wird, dass die Kapazitäten der italienischen Hotspots für den für Sommer erwarteten Zustrom nicht ausreichen, sind weitere Hotspots, auch mobile in den Häfen, geplant.

5. Grenzsicherung

Am 15. Dezember 2015 hat die Kommission Vorschläge für einen besseren Grenz- und Küstenschutz für die Außengrenzen veröffentlicht. Im Mittelpunkt steht die Einrichtung einer neuen europäischen Agentur für Grenz- und Küstenschutz mit deutlich erweiterten Rechten (Einsatz notfalls auch gegen den Willen des betroffenen Mitgliedstaates), verbesserter Ausstattung (mehr/eigenes Personal, mehr/eigene technische Ausstattung, bessere finanzielle Ausstattung) und der Befugnis, bei Rückführungsmaßnahmen tätig werden zu können. Die EU-Agentur Frontex, die bisher Aufgaben bei der Grenzsicherung, bei der Seenotrettung und bei Rückführungen wahrnimmt, soll in der neuen Agentur aufgehen. Am 6. April 2016 erzielte der Rat eine Allgemeine Ausrichtung zu diesem Dossier und erwartet nunmehr die Positionierung des Europäischen Parlaments. Zur weiteren Verbesserung der Sicherheit der Bürger Europas hat die Kommission am 15. Dezember 2015 ferner vorgeschlagen, für alle Personen, die in den Schengen-Raum einreisen oder aus diesem ausreisen, einen systematischen Abgleich mit einschlägigen Datenbanken einzuführen. Zu diesem Vorschlag hat der Rat am 25. Februar 2016 eine allgemeine Ausrichtung erzielt. Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt bislang noch nicht festgelegt.

Kurz nachdem die Westbalkanroute durch eine unter den Anliegerstaaten abge-

stimmte Errichtung von Grenzschutzanlagen, insbesondere zwischen Mazedonien und Griechenland, faktisch „geschlossen“ wurde, stellte die Kommission am 4. März 2016 eine Mitteilung „Zurück zu Schengen – ein Fahrplan“ vor. Hintergrund waren die anhaltenden Mängel an Abschnitten der Schengen-Außengrenze, was einige Mitgliedstaaten zur sog. „Politik des Durchwinkens“ veranlasst hatte. Um diese Mängel zu beheben, enthält die Mitteilung ein mit einem Zeitplan versehenes Konzept mit konkreten Schritten. Spätestens Ende 2016 soll nach Auffassung der Kommission bei Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen zu einem „normal funktionierenden Schengen-Raum“ und damit zum Wegfall der Binnengrenzkontrollen zurückgekehrt werden. Da die Kommission Griechenland bei der Umsetzung des Aktionsplans zur Behebung der Mängel beim Grenzmanagement zwar erhebliche Fortschritte attestierte, doch ebenso Verbesserungsbedarf sah, schlug sie am 4. Mai 2016 vor, die von Dänemark, Deutschland, Norwegen, Österreich und Schweden eingeführten Grenzkontrollen um weitere sechs Monate zu verlängern (Art. 29 Schengener Grenzkodex, ehemals Art. 26). Der Rat nahm den entsprechenden Durchführungsbeschluss für eine Ratsempfehlung am 12. Mai 2016 an.

6. Bekämpfung der Schleuserkriminalität

Der am 27. Mai 2015 vorgestellte Aktionsplan gegen Schleuser für die Jahre 2015 bis 2020 dient als Grundlage zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität in Europa. Hierin enthalten sind vier Aktionsschwerpunkte: Die Aufstellung einer Liste verdächtiger Schiffe, spezielle Plattformen für eine engere Zusammenarbeit und einen besseren Informationsaustausch mit Finanzinstituten sowie eine Kooperation mit Anbietern von Internetdiensten und sozialen Medien, damit Internetinhalte, die von Schleppern für Werbezwecke genutzt werden, rasch aufgedeckt und entfernt werden können.

Im Mittelmeer ist es die Aufgabe von Frontex, mittels verschiedener Operationen irreguläre Migrationsbewegungen zu kontrollieren und Schleuserkriminalität zu bekämpfen. Hierzu zählen die Operationen Triton im südlichen Mittelmeer und Poseidon in der Ägäis. Zudem kooperiert Frontex mit der EUNAVFORMED-Operation Sophia (im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) ebenfalls im südlichen Mittelmeer. Neben der Schleuserbekämpfung dienen die genannten Operationen auch der Seenotrettung. Seit Beginn der Beteiligung deutscher Schiffe an der Seenotrettung im Mittelmeer am 7. Mai 2015 retteten deutsche Marinesoldaten 13.350 Menschen aus Seenot.

Zudem beschloss die NATO im Februar 2016, die im Mittelmeer stationierte Standing Nato Maritime Group 2 für den Kampf gegen Schleuser in der Ägäis einzusetzen und Frontex hiermit zu unterstützen.

Am 22. Februar 2016 eröffnete Kommissar Avramopoulos das neue Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung bei Europol. Das Zentrum soll die Mitgliedstaaten unterstützen, kriminelle Netzwerke organisierter Schleuser zu bekämpfen.

7. Einstufung bestimmter Drittländer als sichere Herkunftsstaaten

Die Kommission schlug am 9. September 2015 eine Verordnung vor, nach der alle Westbalkanstaaten sowie die Türkei als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden sollen. Ein Abschluss der Verhandlungen gestaltet sich weiterhin schwierig, da sich die Mitgliedstaaten bisher hinsichtlich der Einstufung der Türkei als sicherem Herkunftsstaat sowie des weiteren Verfahrens zur Listenänderung und des Verhältnisses zwischen EU-Liste und den nationalen Listen nicht einigen konnten. Im März 2016 verständigte sich der Ausschuss der Ständigen Vertreter darauf, EASO um Einschätzungen hinsichtlich der Aufnahme der genannten

Staaten zu bitten, um in der Folge in Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament treten zu können.

8. Vertragsverletzungsverfahren

Die Kommission hat am 9. Februar 2016 in neun Fällen mit Gründen versehene Stellungnahmen wegen Probleme bei der Umsetzung des im Juni 2013 beschlossenen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems beschlossen. Alle Fälle betreffen die unvollständige oder mangelhafte Umsetzung der beschlossenen Richtlinien. Auch Deutschland ist aufgerufen, der Kommission seine nationalen Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung der Asylverfahrensrichtlinie mitzuteilen und seine unterlassene Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen zur Aufnahmebedingungenrichtlinie nachzuholen.

9. Verbesserung der legalen Zuwanderungsmöglichkeiten

Am 6. April 2016 veröffentlichte die Kommission im Rahmen ihrer Mitteilung „Auf dem Weg zu einer Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und zur Schaffung sicherer und legaler Einwanderungswege in die EU“ auch ihre Pläne für verbesserte Zuwanderungsmöglichkeiten. Diese umfassen ein strukturiertes System für die Neuansiedlungen, eine Reform der „Blue Card“-Richtlinie, die Unterstützung der Ansiedlung innovativer Unternehmer aus dem Ausland, eine REFIT-Evaluierung der im Bereich der legalen Zuwanderung bestehenden Regelungen sowie eine Fortsetzung der engen Zusammenarbeit mit Drittländern im Rahmen der bestehenden politischen Dialoge und der operativen Zusammenarbeit auf der Grundlage des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität.

10. Finanzielle Unterstützung innerhalb der EU

Am 2. März 2016 hat die Kommission ein Soforthilfeinstrument für schnellere Krisenreaktionen innerhalb der EU vorgeschlagen. Im Zeitraum 2016-2018 sollen 700 Mio. EUR bereitgestellt werden. Das Soforthilfeinstrument ist zunächst für die Bewältigung der Flüchtlingskrise insbesondere in Griechenland gedacht, soll aber auch über diese hinaus wirksam bleiben und in anderen Notfällen einsetzbar sein, z.B. bei Terroranschlägen oder Epidemien. Der Vorschlag wurde vom Rat am 15. März 2016 formell angenommen und trat noch am selben Tag in Kraft. Damit der unmittelbare Finanzierungsbedarf dieses neuen Instruments gedeckt werden kann, hat die Kommission am 9. März 2016 den Entwurf eines Berichtigungshaushaltsplans Nr. 1 zum Gesamthaushaltsplan 2016 vorgelegt. Dieser sieht vor, dass eine erste Tranche in Höhe von 100 Mio. EUR an Mitteln für Verpflichtungen sowie in Höhe von 80,2 Mio. EUR für Zahlungen durch eine Anpassung der derzeit verfügbaren Mittel des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) bereitgestellt werden sollen, bis eine eingehendere Bedarfsanalyse für das gesamte Jahr vorliegt. Der Rat hat den Berichtigungshaushaltsplan Nr. 1 am 16. März 2016 gebilligt. Das Europäische Parlament hat ihm am 13. April 2016 zugestimmt.

11. Rückführungen

Am 15. Dezember 2015 hat die Kommission einen Verordnungsvorschlag zur Einführung eines Europäischen Reisedokuments vorgelegt. Mit diesem soll ein EU-weit einheitliches Reisedokument für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen eingeführt werden, die sich illegal in der EU aufhalten und keine eigenen Ausweispapiere haben, um deren Rückführung zu erleichtern. Verbesserte technische Details und Sicherheitsmerkmale sollen seine Anerkennung durch weitere

Drittstaaten erleichtern, mit denen die EU in Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen steht.

12. Die externe Dimension

Mit Herkunfts- und Transitländern will die EU auf eine weitgehende Unterbindung irregulärer Migration und die Beseitigung der Ursachen der Migration hinarbeiten. Seit 2005 ist der „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ (GAMM) der umfassende Rahmen der externen EU-Migrations- und Asylpolitik. Dieser fokussiert sich auf 4 Prioritäten: 1) Bessere Organisation der legalen Migration und die Unterstützung von gut gesteuerter Mobilität 2) Vorbeugung und Bekämpfung irregulärer Migration sowie die komplette Beseitigung des Phänomens Menschenhandel 3) Maximierung des Entwicklungspotentials von Migration und Mobilität 4) Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension von Asyl. Der GAMM wird durch verschiedene politische Instrumente (u.a. regionale und bilaterale politische Dialoge, Aktionspläne und Mobilitätspartnerschaften) sowie durch rechtlich verbindliche Vereinbarungen wie Rücknahme- und Visaliberalisierungsabkommen umgesetzt. Daneben stellt das Thema Migration auch einen Schwerpunkt im Bereich der Beitrittsverhandlungen und der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) dar.

Exemplarisch sei hinsichtlich der politischen Dialoge der aktuell am 5. April 2016 durchgeführte erste Gemeinsame EU-Bangladesch-Dialog zur besseren Migrationssteuerung erwähnt. Hierbei ging es vor allem um Bangladescher, die sich ohne legalen Status in der EU aufhalten. Die EU stellte in Aussicht, sich im Rahmen einer Informationskampagne über die Gefahren irregulärer Migration sowie eines Rückkehrprogramms zu engagieren, während Bangladesch die Rücknahme seiner Staatsangehörigen zusagte, die sich irregulär in der EU aufhalten. In Vorbereitung der UN-Gipfelkonferenz zur humanitären Hilfe in Istanbul vom

23./24. Mai 2016 zeigte die Kommission am 26. April 2016 in der Mitteilung „Ein Leben in Würde: Von Abhängigkeit zu Selbstbestimmung“, wie ihre außenpolitischen Maßnahmen Flüchtlinge und Vertriebene künftig noch besser unterstützen sollen. Neben der Bereitstellung von humanitärer Soforthilfe geht es dabei insbesondere darum, für Menschen, die von langanhaltenden Krisen betroffen sind, Zukunftsperspektiven zu schaffen und eine langfristige Abhängigkeit von Notversorgung zu verhindern. In Istanbul machte die EU in den fünf zentralen Bereichen der Gipfelkonferenz Zusagen, um die Krisenprävention und Krisenvorsorge zu stärken, die Reaktion der internationalen Gemeinschaft zu verbessern und dazu beizutragen, Wege zu finden, das überlastete System der humanitären Hilfe zu unterstützen.

Am 12. Mai 2016 führte der Rat der Außenminister vor dem Hintergrund der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung eine Orientierungsaussprache über die Überprüfung des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik. Die Mitgliedstaaten beschlossen in diesem Zusammenhang u.a., die gemeinsame Programmplanung der Entwicklungshilfe der EU und der Mitgliedstaaten zu verstärken.

a) Zusammenarbeit mit der Türkei

Im Rahmen der aktuellen Migrationsherausforderungen nimmt das EU-Nachbarland Türkei aufgrund seiner Lage als Transit- und Aufnahmestaat insbesondere für syrische Flüchtlinge sowie seines Beitrittskandidatenstatus eine Sonderposition ein. Am 29. November 2015 fand ein erster EU/Türkei-Flüchtlings-Gipfel statt, bei dem ein gemeinsamer Aktionsplan zur Bekämpfung der Flüchtlingskrise beschlossen wurde. Dieser sieht u.a. Maßnahmen zur Stärkung der Kooperation zwischen der EU und der Türkei bei der Unterstützung der über 1 Mio. syrischen

Flüchtlinge in der Türkei und der Bekämpfung der illegalen Migration vor. Die Türkei verpflichtete sich, Flüchtlinge zu registrieren und mit entsprechenden Dokumenten auszustatten. Ferner soll die türkische Küstenwache gestärkt werden. Im Gegenzug sollen innerhalb der Türkei Projekte zur Verbesserung der Lage der Flüchtlinge im Wert von 3 Mrd. EUR von der EU gefördert werden, die EU-Beitrittsverhandlungen sollen neuen Schwung erhalten (u.a. durch Eröffnung des Kapitels zur Wirtschafts- und Währungspolitik) und Visaliberalisierungen sollen für türkische Staatsbürger im Gegenzug für eine schnellere Umsetzung des Rückübernahmeabkommens für abgelehnte Asylbewerber/illegal in die EU eingereiste Personen bis Oktober 2016 erreicht werden, vorausgesetzt, die Bedingungen sind erfüllt.

Anlässlich zwei weiterer EU-Türkei-Gipfel am 7. und 17./18. März 2016 wurde vereinbart, dass sämtliche nach dem 20. März 2016 aus der Türkei auf den griechischen Inseln ankommende irregulären Migranten in die Türkei zurückgebracht werden sollen. Soweit diese einen Asylantrag stellen, sollen sie ein beschleunigtes Asylverfahren mit Beschwerdemöglichkeit durchlaufen, wobei insbesondere zu prüfen ist, ob ihnen in der Türkei Verfolgung droht. Für jeden Syrer, der in die Türkei rückgeführt wird, soll ein syrischer Flüchtling aus der Türkei neu in der EU angesiedelt werden. Hierfür sollen zunächst die verbliebenen 18.000 Plätze im Rahmen der im Juli 2015 vereinbarten EU-Neuansiedlungsregelung genutzt werden. Wenn notwendig, können noch bis zu 54.000 Personen entsprechend der bereits gefassten Umsiedlungsbeschlüsse neu angesiedelt werden. Die Teilnahme an der Neuansiedlung aus der Türkei ist für die Mitgliedstaaten freiwillig. Sollte diese Vereinbarung nicht zur Beendigung der irregulären Migration führen und die Zahl der Rückführungen sich der Zahl von 72.000 nähern, soll das Verfahren überarbeitet werden; übersteigen die Rückführungen die maximal vorgesehene Zahl von 72.000, wird der Mechanismus ausgesetzt.

Sobald die irreguläre Migration von der Türkei in die EU beendet bzw. deutlich und nachhaltig reduziert wurde, soll für die Neuansiedlung von Syrern ein humanitärer Aufnahmemechanismus genutzt werden, an dem sich die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis beteiligen. Die Kommission hat hierzu bereits im Dezember 2015 eine entsprechende Empfehlung vorgelegt.

Die EU hat sich außerdem verpflichtet, die im Rahmen des EU-Türkei Aktionsplans vereinbarte Förderung von Projekten zugunsten von Flüchtlingen innerhalb der Türkei zu beschleunigen. Sobald die hierfür vorgesehenen 3 Mrd. EUR ausgegeben sind, will die EU bis Ende 2018 weitere 3 Mrd. EUR für denselben Zweck zur Verfügung stellen. Daneben wollen die EU und die Türkei die humanitären Bedingungen innerhalb von Syrien gemeinsam verbessern.

Daneben hat die Kommission am 4. Mai 2016 vorgeschlagen, türkische Staatsangehörige künftig von der Visumpflicht für eine Einreise in die EU (mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Irlands) sowie die vier assoziierten Schengen-Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz zu befreien, sofern die Türkei alle 72 Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung erfüllt.

Für das Europäische Parlament haben sich sowohl die Konferenz der Präsidenten (EP-Präsident und die Fraktionsvorsitzenden) als auch der federführende LIBE-Ausschuss zum EU-Türkei-Visaliberalisierungsprozess geäußert. Beide Gremien machten deutlich, dass der Vorschlag aus Sicht des EP nur positiv behandelt werden kann, wenn alle Zielvorgaben der Visa-Roadmap erfüllt worden sind. Solange dies nicht vollständig der Fall sei und solange die Kommission dem EP nicht schriftlich die Erfüllung aller Bedingungen versichern könne, solange solle auch keine Überweisung an den LIBE-Ausschuss erfolgen. Erste Rückführungen in die Türkei und Neuansiedlungen von Syrern aus der Türkei in die EU, nach Deutschland und Finnland, wurden am 4. April 2016 durchgeführt. Insgesamt sind in 19 Mitgliedstaaten sowie einem assoziierten Staat 12.200 Plätze für

Neuansiedlungen aus der Türkei vorgesehen. Zwischen Mai und Juli 2016 sollen nach dem 1:1-Mechanismus im Austausch gegen die entsprechende Zahl von aus Griechenland zurückgeschickten Syrern rund 2.000 Personen neu angesiedelt werden.

b) Initiativen hinsichtlich des Syrienkonflikts

Neben den diplomatischen Bemühungen der EU zur Beendigung des nunmehr über fünf Jahre andauernden syrischen Bürgerkrieges liegt der Schwerpunkt der EU-Initiativen auf der Unterstützung der durch die Syrienkrise vertriebenen Flüchtlinge und ihrer Aufnahmestaaten, insbesondere der syrischen Nachbarländer Jordanien, Irak, Libanon und der Türkei (zu letzterer siehe unter a)).

Insgesamt sind die EU und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam mit 5,5 Mrd. EUR die größten Geber von Hilfen zur humanitären Unterstützung und Entwicklung zur Bekämpfung der Folgen der Syrien-Krise. Die humanitäre Hilfe der EU wird hauptsächlich mit operativer Unterstützung der Vereinten Nationen, internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen geleistet.

Der größte Teil der nicht-humanitären Hilfe der EU (z.B. Ermöglichung eines Zugangs zu medizinischer Versorgung und Bildung) wird seit 2016 durch den Regionalen Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrienkrise („Madad-Treuhandfonds“) verwaltet. Die Kommission hatte diesen im September 2015 aufgelegt, ihn mit 500 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt ausgestattet und die Mitgliedstaaten aufgefordert, sich in derselben Höhe zu beteiligen. Zwar bleiben die tatsächlichen Zusagen aus den Mitgliedstaaten in Höhe von 60 Mio. EUR [Stand 26.05.2016] bisher deutlich hinter dieser Zielmarke zurück, aufgrund von Beiträgen Dritter hat der Madad-Treuhandfonds dennoch zurzeit ein Volumen von 700 Mio. EUR. Das erste hieraus finanzierte Hilfspaket in Höhe von 350 Mio. EUR

wurde am 1. Dezember 2015 beschlossen und soll 1,5 Mio. Flüchtlinge, insbesondere Syrer und Iraker, im Libanon, in der Türkei, in Jordanien und dem Irak erreichen. Insgesamt hat die EU Jordanien bisher fast 637 Mio. EUR und dem Libanon bisher 639 Mio. EUR für die Unterstützung der Flüchtlinge und für schutzbedürftige Gruppen zur Verfügung gestellt. Seit 2011 haben daneben Jordanien bisher über 500 Mio. EUR, der Libanon über 219 Mio. EUR Unterstützung im Rahmen der bilateralen Kooperation der Europäischen Nachbarschaftspolitik erhalten.

Anlässlich der internationalen „Londoner Syrien-Geberkonferenz“ vom 4. Februar 2016 verpflichteten sich die teilnehmenden Staaten zu einer Unterstützung von rund 6 Mrd. US-Dollar im Jahr 2016. Die EU sagte für dieses Jahr 3 Mrd. EUR zu. Davon sind 1 Mrd. EUR in den Jahren 2016 und 2017 für die Verbesserung der Flüchtlingssituation in Jordanien und dem Libanon vorgesehen. Deutschland will in den nächsten drei Jahren 2,3 Mrd. EUR an internationale Hilfsorganisationen für syrische Bürgerkriegsflüchtlinge leisten; 1,1 Mrd. EUR in diesem Jahr. Das Geld fließt an das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR und das Welternährungsprogramm (WFP). Die EU, Deutschland, die USA, das Vereinigte Königreich und Japan finanzieren damit mehr als 60% der UNHCR-Hilfsprogramme. Bei den Zusagen handelt es sich nicht nur um neue Mittel; auch bereits im Vorfeld zugesagte Unterstützungen flossen ein.

Unter Führung der Weltbank haben Deutschland und sieben weitere Länder sowie die Europäische Kommission am 16. April 2016 weitere Hilfen für die Verbesserung der Bildungschancen und die Schaffung von Arbeitsplätzen von syrischen Flüchtlingen im Libanon und in Jordanien zugesagt. Umgerechnet 125 Mio. EUR sollen als Zuschüsse fließen, 886 Mio. EUR in Krediten und weitere 443 Mio. EUR als Bürgschaften. Zu den Unterstützern gehören auch die USA, Kanada, Japan, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande und Norwegen.

c) Zusammenarbeit mit Afrika

Hinsichtlich des afrikanischen Kontinents bilden die Strategische Partnerschaft Afrika-EU und die Gemeinsame Afrika-EU-Strategie neben dem GAMM den Rahmen der entsprechenden externen EU-Migrationspolitik.

Auf dem EU-Afrika-Migrationsgipfel am 11./12. November 2015 in La Valletta wurde insbesondere über Maßnahmen zur Verringerung der Fluchtursachen gesprochen. Teilnehmer waren die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten und zahlreicher afrikanischer Staaten sowie Vertreter der EU, der Afrikanischen Union, der Vereinten Nationen und weiterer Partner. Auf dem Migrationsgipfel sondierten sie Möglichkeiten für eine engere Zusammenarbeit und erörterten aktuelle Herausforderungen, aber auch Chancen der Migration und beschlossen einen gemeinsamen Aktionsplan, der sich auf folgende Ziele fokussiert: Beseitigung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung (u.a. durch Bekämpfung von Schleusertätigkeiten und Menschenhandel), Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich legaler Migration und Mobilität, Schutz von Migranten und Asylbewerbern, Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückführung und der Rückübernahme. Der Aktionsplan soll mit Hilfe der bestehenden Mechanismen des Rabat-Prozesses, des Khartum-Prozesses und der Gemeinsamen Strategie EU-Afrika überwacht werden.

Zur Umsetzung des Aktionsplans wurde auf dem Valletta-Gipfel der EU-Treuhandfonds für Afrika förmlich ins Leben gerufen. Er soll Mittel bündeln und dient der Förderung der Stabilität, der Migrationssteuerung durch Bekämpfung der Ursachen von Vertreibung und irregulärer Migration sowie der Förderung von Sicherheit und Entwicklung. Die Hauptzielregionen sind die Sahelzone, die Region des Sees Tschad, des Horns von Afrika und Nordafrika. Die Kommission hat den Fonds mit 1,8 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt ausgestattet und die Mitgliedstaaten aufgerufen, sich gemeinsam in derselben Höhe zu beteiligen. Bisher [Stand

26.05.2016] belaufen sich deren Beiträge allerdings erst auf 82 Mio. EUR. Der Fonds ist außerdem für Beiträge Dritter (Drittstaaten und Private) offen.

Die Förderungen sind bereits angelaufen; am 5. April 2016 gab die Kommission z.B. bekannt, dass ein Entwicklungspaket in Höhe von 100 Mio. EUR für den Sudan zur Bekämpfung der zugrundeliegenden Ursachen von irregulären Migration und Vertreibung aufgesetzt werde.

Am 7. April 2016 fand zudem in Addis Abeba eine gemeinsame Sitzung von Vertretern der Europäischen Kommission und der Kommission der Afrikanischen Union statt, auf der u.a. ebenfalls das Thema Migration besprochen wurde und die Eindämmung irregulärer Migration, der Kampf gegen Schleuserbanden sowie die Stärkung von Menschenrechten, Demokratie und guter Regierungsführung als wichtige Kooperationsbereiche unterstrichen wurden. Zudem wollen sich beide Seiten stärker für die Rolle der Frauen bei friedensbildenden Maßnahmen, für die Gleichstellung und gegen Gewalt gegen Frauen und Mädchen einsetzen. Auch bei der Förderung nachhaltiger Entwicklung und des Wirtschaftswachstums sollen Frauen prominentere Akteurinnen werden.