



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 15. Oktober 2015  
(OR. en)

13121/15

JAI 766  
ASIM 116  
FRONT 217  
RELEX 830  
CADREFIN 61  
ENFOPOL 303  
PROCIV 56  
VISA 334

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	15. Oktober 2015
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.:	COM(2015) 510 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT Bewältigung der Flüchtlingskrise: Lagebericht zur Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2015) 510 final.

---

Anl.: COM(2015) 510 final



Brüssel, den 14.10.2015  
COM(2015) 510 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT**

**Bewältigung der Flüchtlingskrise: Lagebericht zur Umsetzung der Prioritäten im  
Rahmen der Europäischen Migrationsagenda**

## BEWÄLTIGUNG DER FLÜCHTLINGSKRISE: LAGEBERICHT ZUR UMSETZUNG DER PRIORITÄTEN IM RAHMEN DER EUROPÄISCHEN MIGRATIONSAGENDA

### I. EINFÜHRUNG

In den ersten neun Monaten dieses Jahres sind mehr als 710 000<sup>1</sup> Flüchtlinge, Vertriebene und Migranten allgemein unter Mühen bis nach Europa gelangt – ein Trend, der sich fortsetzen dürfte. Die Europäische Union steht vor einer Bewährungsprobe. In ihrer Europäischen Migrationsagenda von Mai 2015<sup>2</sup> hat die Kommission deutlich gemacht, dass eine Gesamtstrategie für die Steuerung der Migration notwendig ist. Seither wurden etliche Maßnahmen auf den Weg gebracht, darunter zwei Notfallregelungen zur Umverteilung von 160 000 Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, aus den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten auf andere Mitgliedstaaten der EU. Angesichts der anhaltenden Flüchtlingskrise besteht jedoch weiterer dringender Handlungsbedarf.

Aus diesem Grund stellte die Europäische Kommission am 23. September eine Liste der in den nächsten sechs Monaten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda **vorrangig umzusetzenden Maßnahmen** auf.<sup>3</sup> Hierzu zählen sowohl kurzfristige Maßnahmen zur Stabilisierung der derzeitigen Lage als auch längerfristige Maßnahmen zur Schaffung eines dauerhaften, belastbaren Systems.

Die Prioritätenliste enthält die sofort zu ergreifenden i) **operativen Maßnahmen**, ii) **haushaltspolitischen Maßnahmen** und iii) Maßnahmen zur **Anwendung des EU-Rechts**.

Die Liste wurde auf der informellen Tagung der Staats- und Regierungschefs vom 23. September 2015 gebilligt.<sup>4</sup>

Drei Wochen später gibt diese Mitteilung einen Überblick über den Stand der Umsetzung dieser vorrangigen Maßnahmen (vgl. Anhang 1). Die Tagung des Europäischen Rates in dieser Woche bietet den Staats- und Regierungschefs Gelegenheit, sich klar und eindeutig dafür einzusetzen, die Reaktion der EU auf die Flüchtlingskrise in eine neue Phase überzuleiten und die beschlossenen Maßnahmen rasch und konsequent umzusetzen.

### II. OPERATIVE MASSNAHMEN

Um dem Druck, der von dem Flüchtlingszustrom an einigen Abschnitten der gemeinsamen Schengen-Außengrenze ausgeht, wirksam entgegensteuern zu können, sind sowohl Verantwortung als auch Solidarität aller Mitgliedstaaten gefragt. Die zügige Einrichtung von Registrierungsstellen an den Brennpunkten („Hotspot“-Konzept) hilft den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten und gewährleistet, dass die Neuankömmlinge ordnungsgemäß in Empfang genommen, identifiziert und registriert werden. Parallel dazu hat der Rat auf

---

<sup>1</sup> Frontex-Zahlen vom 13. Oktober 2015.

<sup>2</sup> COM(2015) 240 final.

<sup>3</sup> COM(2015) 490 final.

<sup>4</sup> Erklärung abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/09/23-statement-informal-meeting>.

Vorschlag der Kommission beschlossen, **160 000 Menschen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, auf andere Mitgliedstaaten weiterzuverteilen**. Damit lässt sich der Druck, der auf den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten lastet, wenn auch nur teilweise, aber doch erheblich reduzieren. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass diese Parallelmaßnahmen nun voll greifen: Abnahme der Fingerabdrücke bei allen Migranten, zügige Bestimmung der Asylbewerber, die auf andere Mitgliedstaaten weiterverteilt werden, Sicherstellung ihres Transfers und angemessener Aufnahmekapazitäten. Damit einhergehen müssen Maßnahmen zur Unterbindung von Sekundärbewegungen und zur sofortigen Rückführung der Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat angetroffen werden, in den Bestimmungsmitgliedstaat. Eine andere wesentliche Komponente ist die Sicherstellung der raschen – freiwilligen oder erzwungenen – Rückkehr von Personen, die keinen internationalen Schutz benötigen und deshalb für die Übernahme durch einen anderen Mitgliedstaat nicht in Betracht kommen. Im Mittelpunkt der Prioritäten der Kommission standen in erster Linie operationelle Aspekte.

## II.1 Umsetzung des „Hotspot“-Konzepts

Eine gut funktionierende, effiziente Migrationssteuerung an den Abschnitten der Außengrenzen, die dem größten Druck ausgesetzt sind, ist für die Wiederherstellung des Vertrauens in das System insgesamt und den Schengen-Raum im Besonderen, der sich durch freien Personenverkehr und die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen auszeichnet, unabdingbar. Für die Strategie und die Glaubwürdigkeit der EU kommt es entscheidend darauf an, dass es gelingt, den Nachweis zu erbringen, dass die Funktionsfähigkeit des Migrationssystems wiederhergestellt werden kann – unter anderem durch die **Entsendung von Teams zur Unterstützung der Migrationssteuerung an die Brennpunkte, die sogenannten Hotspots**<sup>5</sup>, um den besonders stark belasteten Mitgliedstaaten zu helfen, ihren Verpflichtungen und ihrer Verantwortung gerecht zu werden. Damit diese Support-Teams ihren Auftrag erfüllen können, brauchen sie die tatkräftige Unterstützung der zuständigen EU-Agenturen, eine engstmögliche Verbindung zu den Behörden in Italien und Griechenland und den Beistand anderer Mitgliedstaaten.

Die Kommission hat Sonderbeauftragte nach Italien und Griechenland entsandt, die die Arbeiten vor Ort unterstützen und koordinieren sollen. In Griechenland ist ein Team unter der Leitung des Generaldirektors des Dienstes zur Unterstützung von Strukturreformen der Europäischen Kommission, der dem Präsidenten der Kommission direkt unterstellt ist, im Einsatz. Dieses Team hat sich auf ein schrittweises Vorgehen verständigt, dem zufolge in einem ersten Schritt die „Hotspots“ bestimmt werden. Im Anschluss daran kommen die Support-Teams zum Einsatz, und es kann mit der Verteilung von Asylbewerbern auf andere Mitgliedstaaten begonnen werden. In einem nächsten Schritt werden die Rückführungen wieder aufgenommen und Maßnahmen zur wirksameren Sicherung der Grenze ergriffen. In Italien wird auf dieselbe Weise unmittelbare, sofortige Unterstützung und Koordinierungsarbeit geleistet. Diese von der Kommission bereitgestellte intensive Unterstützung rund um die Uhr hat ganz entscheidend dazu beigetragen, dass jetzt in diesen beiden Mitgliedstaaten mit der Verteilung der Asylbewerber auf andere Mitgliedstaaten begonnen werden kann (vgl. Anhänge 2 und 3).

Die Teams zur Unterstützung der Migrationssteuerung werden nach Aufstockung der Mittel für die EU-Agenturen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda in Griechenland und

---

<sup>5</sup> Ein „Hotspot“ ist ein Abschnitt der EU-Außengrenze oder ein Gebiet mit einem so hohen Migrationsdruck, dass die EU-Agenturen mit vereinten Kräften zusätzliche Unterstützung leisten müssen.

Italien von der dort zuständigen regionalen Taskforce eingesetzt und koordiniert. Frontex, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), Europol und Eurojust sind in dieser Taskforce vertreten.<sup>6</sup> Die Support-Teams können daher umgehend auf die Bedürfnisse reagieren, die Italien und Griechenland in ihren Fahrplänen formuliert haben.

Die Support-Teams sind dabei jedoch stark auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten angewiesen. **Sowohl Frontex als auch das EASO haben die Mitgliedstaaten zu einem Beitrag** in Form von Personal und technischer Ausrüstung **aufgerufen**. Verglichen mit den Beitragsforderungen früherer Jahre spiegeln diese Aufrufe in beiden Fällen von ihrem Umfang her die außerordentliche Herausforderung wider, mit der die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten konfrontiert sind: Es ist absolut notwendig, dass die anderen Mitgliedstaaten positiv, konkret und rasch auf diese Aufrufe reagieren.

Frontex forderte zuletzt 775 zusätzliche Grenzschutzbeamte sowie Screening- und Debriefing-Experten an –unverzichtbare Fachkräfte für ein effektives Management der Außengrenzen der Europäischen Union. Der Aufruf betraf 670 Beamte – hauptsächlich zur direkten Unterstützung an den Brennpunkten in Italien und Griechenland entsprechend einer Bedarfsschätzung bis Ende Januar 2016 – und 105 abzustellende Beamte, die an verschiedenen Abschnitten der Landaußengrenzen der Europäischen Union zum Einsatz kommen sollen.

Der letzte Aufruf des EASO, der mehr als 370 Experten galt, soll den Bedarf Italiens und Griechenlands bis zum dritten Quartal 2017 decken. Diese Experten sollen die Asylverwaltung in den beiden Mitgliedstaaten unterstützen und bei der Registrierung, bei Informationsaufgaben im Zusammenhang mit der Umverteilung von Asylbewerbern auf andere Mitgliedstaaten und der Feststellung etwaiger falscher oder gefälschter Dokumente helfen.

Der Bedarf an Personal und Ausrüstung war auf der informellen Tagung der Staats- und Regierungschefs der EU vom September ausdrücklich bestätigt worden. Für die Deckung dieses Bedarfs war eine Frist bis November gesetzt worden.

Die Zusagen, die die Mitgliedstaaten bisher gemacht haben, reichen jedoch zur Deckung des konkreten Bedarfs bei Weitem nicht aus. Am 8. Oktober hatten erst sechs Mitgliedstaaten<sup>7</sup> auf den Aufruf des EASO reagiert und 81 der 374 angeforderten Experten bereitgestellt. Auf den Aufruf von Frontex hin haben bisher sechs Mitgliedstaaten<sup>8</sup> 48 Grenzschutzbeamte entsandt. **Die Mitgliedstaaten sollten entsprechend der Bedarfsfeststellung der Agenturen rasch ihren Beitrag leisten.**

**Italien** hat Augusta, Lampedusa, Porte Empedocle, Pozzallo, Taranto und Trapani als Brennpunkte ausgewiesen (vgl. Anhang 5). Das erste Team zur Unterstützung der Migrationssteuerung ist bereits auf Lampedusa im Einsatz. Es stützt sich auf die regionale Taskforce, die im Juni 2015 in Catania, Sizilien, eingerichtet worden ist.<sup>9</sup> Dem Support-Team gehören derzeit zwei Debriefing-Teams von Frontex an plus EASO-Experten, die sowohl am

---

<sup>6</sup> Die Vertreter dieser Agenturen arbeiten in Häfen oder besonderen Aufnahmezentren in einem gemeinsamen Büro zusammen, um die Unterstützung zu koordinieren, die die nationalen Behörden von der EU bei der Identifizierung, Registrierung und Rückführung, aber auch bei der Sammlung, Analyse und beim Austausch von Informationen erhalten, um strafrechtliche Ermittlungen gegen Schleusernetze zu erleichtern.

<sup>7</sup> Belgien, die Niederlande, Österreich, Rumänien, die Slowakei und Spanien.

<sup>8</sup> Belgien, Litauen, Portugal, Rumänien, Schweden und die Tschechische Republik.

<sup>9</sup> In der Taskforce sind Frontex, das EASO, Europol, die EU-Marineoperation EUNAVFORMED-SOPHIA und die italienischen Behörden vertreten.

Hotspot selbst als auch in dem nahe gelegenen Zentrum, das für die Weiterverteilung der Asylsuchenden genutzt wird, im Einsatz sind. Frontex hat bereits 42 abgestellte Beamte eingesetzt, das EASO hat 6 Experten entsandt.

Das Hotspot-Konzept kann seine Wirkung nur dann voll entfalten, wenn die Unterbringungskapazitäten für Asylsuchende, die auf andere Mitgliedstaaten weiterverteilt werden sollen, aufgestockt werden. Erforderlich sind auch ausreichende Kapazitäten, um irreguläre Migranten vor Vollzug einer Rückkehrentscheidung in Gewahrsam nehmen zu können. Italien hat seine Aufnahmekapazitäten erweitert und verfügt jetzt über Erstaufnahmezentren an vier Brennpunkten mit Unterbringungsmöglichkeiten für etwa 1500 Personen. Bis zum Jahresende sollen 1000 Plätze hinzukommen, so dass Erstaufnahmekapazitäten für bis zu 2500 Personen zur Verfügung stehen.

**Griechenland** hat fünf Brennpunkte ausgewiesen, und zwar auf Lesbos, Chios, Leros, Samos und Kos (vgl. Anhang 4). Die regionale EU-Taskforce mit Sitz in Piräus ist voll einsatzbereit. Das erste Team zur Unterstützung der Migrationssteuerung wird am Brennpunkt Lesbos eingesetzt werden. Frontex hat bereits 53 Experten entsandt: Zurzeit ist ein EASO-Mitarbeiter dauerhaft in Griechenland stationiert, um bei der Organisation des Einsatzes der EASO-Experten zu helfen.

Griechenland hat seine Aufnahmekapazitäten aufgestockt und verfügt jetzt über sieben Erstaufnahmezentren, Screening-Zentren und vorläufige Einrichtungen an vier der ausgewiesenen Brennpunkte (Lesbos, Chios, Samos und Leros) mit Unterbringungsmöglichkeiten für rund 2000 Personen. Die Kapazitäten werden weiter ausgebaut.<sup>10</sup>

Ein Teil der erforderlichen Aufnahmeleistungen in den Hotspot-Gebieten hängt mit der Identifizierung und Registrierung irregulärer Migranten zusammen, die nicht eindeutig internationalen Schutz benötigen und deshalb nicht auf andere Mitgliedstaaten verteilt werden können. Hierfür sind ausreichende Kapazitäten erforderlich sowie entsprechende Einrichtungen, um zu verhindern, dass sich irreguläre Migranten dem Verfahren entziehen.

## **II.2 Umsiedlung bzw. Umverteilung in der Praxis**

Am 14. September erließ der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss<sup>11</sup>, auf dessen Grundlage 40 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, aus Italien und Griechenland in andere Mitgliedstaaten umgesiedelt werden sollen. Eine Woche später beschloss der Rat<sup>12</sup> erneut auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission, 120 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, aus Italien, Griechenland und anderen direkt von der Flüchtlingskrise betroffenen Mitgliedstaaten innerhalb der EU zu verteilen. Die Teams zur Unterstützung der Migrationssteuerung sollen dafür sorgen, dass die Verteilung von den Außengrenzen der Union aus veranlasst werden kann.

---

<sup>10</sup> Auf Kos werden beispielsweise bis zum Jahresende vorläufige Unterkünfte für 300 bis 400 Personen bereitgestellt.

<sup>11</sup> 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 (ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 146).

<sup>12</sup> 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 (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 80).

Beide Beschlüsse erfordern sofortige Folgemaßnahmen der EU-Institutionen, der durch die Flüchtlingskrise belasteten Mitgliedstaaten und der Mitgliedstaaten, die zur Aufnahme von Migranten im Rahmen dieser Beschlüsse verpflichtet sind.

Am 1. Oktober kamen auf Einladung der Europäischen Kommission mehr als 80 Delegierte aus den Mitgliedstaaten, den EU-Agenturen, der Internationalen Organisation für Migration und dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) in einem **Forum** zum Thema **Umsiedlung und Neuansiedlung** zusammen, um die praktische Durchführung der Maßnahmen zu erörtern. Italien und Griechenland stellten auf dem Forum ihre Fahrpläne vor mit Maßnahmen in den Bereichen Asyl, Erstaufnahme und Rückkehr und erläuterten, welche Schritte sie in den nächsten Wochen unternehmen werden, um die Umsiedlung, d.h. die Weiterverteilung von Asylbewerbern auf andere Mitgliedstaaten, in vollem Umfang zu ermöglichen.

Die ersten Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, wurden inzwischen von anderen Mitgliedstaaten übernommen, aber es ist noch viel zu tun, um in Kürze sicherzustellen, dass jeden Monat eine signifikante Anzahl von mehreren Hundert Personen weiterverteilt werden kann. Alle Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, nationale Kontaktstellen zu nennen: Bisher haben 21 Mitgliedstaaten nationale Kontaktstellen angegeben.<sup>13</sup> Sie wurden gleichfalls gebeten, gegebenenfalls Verbindungsbeamte nach Italien und Griechenland zu entsenden. 22 Mitgliedstaaten haben bislang diesem Ersuchen entsprochen.<sup>14</sup>

Grundbedingung für die Umsiedlung ist die Verfügbarkeit angemessener Kapazitäten im Bestimmungsmitgliedstaat für die Unterbringung der betreffenden Personen. Bislang haben erst sechs Mitgliedstaaten die von ihnen bereitgestellten Kapazitäten für die Unterbringung dieser Personen gemeldet.<sup>15</sup> **Alle Mitgliedstaaten sollten ihre Kapazitäten bis Ende Oktober melden.**

#### **Erste konkrete Weiterbeförderung von eindeutig internationalen Schutz benötigenden Personen in einen anderen Mitgliedstaat**

Am 9. Oktober 2015 wurden 19 Eritreer mit dem Flugzeug von Rom nach Schweden befördert, wo sie ein neues Leben beginnen können. Fünf Frauen und 14 Männer wurden auf dem römischen Flughafen Ciampino von dem für Migration und Inneres zuständigen EU-Kommissar Dimitris Avramopoulos, dem luxemburgischen Außenminister Jean Asselborn und dem italienischen Innenminister Angelino Alfano verabschiedet. Es war ein wichtiger symbolischer Akt, der den Beginn einer neuen Art des Umgangs mit Asylanträgen in Europa markiert. Es darf jedoch nicht bei symbolischen Handlungen bleiben. Asylbewerber müssen systematisch und routinemäßig von Italien und Griechenland aus auf andere Mitgliedstaaten weiterverteilt werden.

<sup>13</sup> Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Schweden, Spanien, Ungarn und Zypern.

<sup>14</sup> Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Schweden, Spanien und die Tschechische Republik haben Verbindungsbeamte nach Italien entsandt; Slowenien hat Verbindungsbeamte nach Italien und Griechenland entsandt.

<sup>15</sup> Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Österreich, Schweden und Spanien.

Der erste Flug war das Ergebnis einer intensiven Vorbereitung vor Ort, an der italienische und schwedische Behörden, Frontex und andere EU-Agenturen, lokale NRO und Sonderbeauftragte der Europäischen Kommission mitgewirkt haben. Mit unermüdlichem Einsatz haben alle dafür gesorgt, dass das System einsatzbereit ist und die nötige Registrierung und Bearbeitung Schritt für Schritt erfolgen kann.

Der Kontakt zu den Flüchtlingen aus Eritrea war für den Erfolg der ersten Aktion dieser Art entscheidend. Anfangs hatten die Asylsuchenden gezögert, sich registrieren zu lassen, weil sie dem System nicht trauten. Den Kommissionsbediensteten vor Ort wurde in den letzten Wochen viel abverlangt, um gemeinsam mit dem UNHCR und lokalen NRO die erste Gruppe davon zu überzeugen, dass sie tatsächlich einem anderen Mitgliedstaat zugeteilt würden.

Dem System wird jedoch jetzt – vor allem seit der erfolgreichen ersten Aktion – mehr Vertrauen entgegengebracht. Auf Lampedusa und in der Villa Sikania bilden sich inzwischen Warteschlangen vor der Registrierung. Mehr als 100 Eritreer wurden bereits für die Weiterbeförderung in andere Mitgliedstaaten vorgemerkt.

Es kommt jetzt darauf an, dass weitere Umverteilungsaktionen folgen, um zu verhindern, dass sich ein Rückstau bildet.

Der erfolgreiche Transfer der ersten Gruppe im Rahmen der Umverteilungsaktion markiert einen wichtigen ersten Schritt. Diese Maßnahmen müssen auf eine solide Grundlage gestellt und in ausreichendem Umfang kontinuierlich fortgesetzt werden. **Alle Mitgliedstaaten sollten der Kommission jetzt verbindlich mitteilen, wie viele Personen sie in Anbetracht der Dringlichkeit der Lage bis zum Jahresende im Rahmen der Umverteilungsaktionen aufnehmen werden.**

### II.3 Neuansiedlung

Die Neuansiedlung von Menschen, die internationalen Schutz benötigen und sich in einem Drittland befinden, entspricht einer humanitären Verpflichtung der EU und bietet Flüchtlingen eine sichere Alternative verglichen mit der gefährlichen, selbst organisierten Reise nach Europa. Auf dem Forum zum Thema Umsiedlung und Neuansiedlung vom 1. Oktober bestätigten die Mitgliedstaaten ihre Zusage vom Juli, in den kommenden zwei Jahren mehr als 20 000 Flüchtlinge auf dieser Grundlage aufzunehmen. Konkrete Lösungen zur Realisierung des Neuansiedlungskonzepts in der Praxis wurden in einem Workshop zum Thema Neuansiedlung am 2. Oktober erarbeitet. Inzwischen sind die ersten Personen, die in Europa neu angesiedelt werden sollen, eingetroffen.<sup>16</sup> **Die Mitgliedstaaten werden gebeten, der Kommission mitzuteilen, wie viele Personen aus welchen Ländern sie in den nächsten sechs Monaten im Rahmen der Neuansiedlung aufnehmen werden.**

---

<sup>16</sup> 132 Syrer, die sich in Nachbarländern zu Syrien aufhielten, wurden bereits auf der Grundlage der am 20. Juli 2015 vereinbarten Regelung in Europa neu angesiedelt: Italien (96), Liechtenstein (20) und Tschechische Republik (16).



## II.4 Rückkehr und Rückübernahme

Wesentlicher Bestandteil der ineinandergreifenden Mechanismen, die das Asylsystem der EU ausmachen, ist die Pflicht, dafür zu sorgen, dass Personen, die kein Anrecht auf internationalen Schutz haben, in ihr Herkunftsland **zurückkehren**. Bislang werden viel zu wenige Rückkehrentscheidungen in der Praxis vollzogen, was sich Schleuserringe zunutze machen, um sich Migranten anzudienen, die keinen internationalen Schutz benötigen. Je effektiver das Rückkehrsystem, desto geringer die Aussicht, dass Schleuser Migranten weismachen können, sie könnten in Europa untertauchen, auch wenn sie als nicht schutzbedürftig eingestuft werden.

Der von der Kommission vorgeschlagene EU-Aktionsplan für die Rückkehr wurde von den Mitgliedstaaten auf der Ratstagung der Justiz- und Innenminister vom Oktober 2015 gebilligt.<sup>17</sup> **Jetzt geht es um eine rasche, effektive Umsetzung des Aktionsplans.**

Italien hat kürzlich zwei Rückführungsaktionen nach Tunesien (28 Personen) und Ägypten (35 Personen) durchgeführt. Im Oktober sind drei gemeinsame von Frontex koordinierte Rückführungsaktionen geplant: eine von Italien aus und zwei weitere von Griechenland aus. Solche Aktionen müssen in kürzeren Abständen stattfinden.

Für die effektive Rückkehr der nicht schutzberechtigten Migranten zu sorgen, gehört zu den Kernaufgaben der an den Brennpunkten zur Unterstützung der Migrationssteuerung eingesetzten Teams.

Gleichzeitig bedarf es innerhalb der EU leistungsfähiger Systeme für den Erlass und Vollzug von Rückkehrentscheidungen. Im vergangenen Monat wurden konkrete Schritte unternommen, um ein integriertes Rückkehrmanagement auf die Beine zu stellen und in den Informationsaustausch auf EU-Ebene auch Rückkehrentscheidungen und Einreiseverbote einzubeziehen. Den für die Rückkehr zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten müssen die erforderlichen Ressourcen für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe an die Hand gegeben werden.

Personen können nur dann rückgeführt werden, wenn ein entsprechendes Rückübernahmeabkommen mit dem betreffenden Herkunftsland besteht. Die **Rückübernahme** ist eine unverzichtbare Komponente einer wirksamen Migrationspolitik. Rückkehrer müssen von ihren Herkunftsländern wieder aufgenommen werden. Dies erfordert eine enge Partnerschaft mit Drittstaaten und den Einsatz aller uns zur Verfügung stehenden Instrumente. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten sich abstimmen und in ihren Außenbeziehungen das rechte Maß an Druck und Anreizen einsetzen, damit mehr Personen in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Zur Unterstützung dieses Prozesses **wurde vereinbart, dass die Mitgliedstaaten bis Ende 2015 europäische Verbindungsbeamte für Migration in elf Länder entsenden; dies ist jedoch noch nicht erfolgt.**<sup>18</sup> Die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin hat den ersten hochrangigen Dialog mit wichtigen Herkunftsländern irregulärer Migranten eingeleitet. Dem werden breiter angelegte Dialoge mit Äthiopien, Somalia, der Afrikanischen Union und den Ländern der Sahelzone folgen.

---

<sup>17</sup> COM(2015) 453 final.

<sup>18</sup> Schlussfolgerungen des Rates vom 8. Oktober 2015: „Eine gute Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern ist entscheidend für den Erfolg von Rückführungsaktionen. Die EU wird kurzfristig sondieren, inwieweit Synergien der EU-Diplomatie vor Ort hergestellt werden können, etwa über die EU-Delegationen, und insbesondere über die europäischen Verbindungsbeamten für Migration (EMLO), die noch vor Ende 2015 nach Ägypten, Marokko, Libanon, Niger, Nigeria, Senegal, Pakistan, Serbien, Äthiopien, Tunesien, Sudan, Jordanien und in die Türkei entsandt werden sollen.“

**Erste Priorität ist es, dafür zu sorgen, dass die bestehenden Rückübernahmeabkommen in der Praxis konkret angewandt werden.**

#### **Wie Rückübernahme funktionieren kann: praktische Zusammenarbeit mit Pakistan**

Seit 2012 gibt es ein Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Pakistan. Diesem Abkommen kommt besondere Bedeutung zu, da pakistanische Staatsangehörige, die sich irregulär in der EU aufhalten, seit vielen Jahren den viertgrößten Anteil aller in der EU irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen ausmachen (vgl. Anhang 9). Rückgeführt werden aber schätzungsweise nur 54 % der pakistanischen Staatsangehörigen, gegen die in der EU Rückkehrenscheidungen ergangen sind. Das Abkommen wird von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat mit höchst unterschiedlichem Erfolg angewandt. In Griechenland war die Situation wegen Streitigkeiten über Ausweispapiere besonders verfahren. Die Rückübernahme war im Oktober Gegenstand von Gesprächen zwischen der Kommission sowie den griechischen und den pakistanischen Behörden mit dem Ziel, den Rückkehrprozess wieder in Gang zu bringen:

- Die Anwendung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und Pakistan war Gegenstand von Gesprächen in Athen zwischen Vertretern der Kommission, Griechenlands und Pakistans.
- Am gleichen Tag kamen Vertreter der EU-Delegation in Islamabad mit dem pakistanischen Außenminister zusammen.
- EU-Kommissar Avramopoulos wird am 29. Oktober zu Gesprächen nach Islamabad reisen, in deren Mittelpunkt ein gemeinsamer Plan für den Bereich Migration stehen wird.

Als Ergebnis wird Folgendes erwartet:

- Eine gemeinsame Vereinbarung zwischen Griechenland und Pakistan über die Anwendung des EU-Rückübernahmeabkommens
- Rückführung pakistanischer Staatsangehöriger aus Griechenland im Rahmen einer von Frontex im November durchzuführenden gemeinsamen Rückführungsaktion
- Vorlage eines Aktionsplans der Kommission mit operativen Maßnahmen für eine bessere Migrationssteuerung im Verhältnis zu Pakistan

#### **II.5 Andere Möglichkeiten zur Unterstützung der Mitgliedstaaten**

Die Mitgliedstaaten verfügen über eine Reihe weiterer Möglichkeiten, Unterstützung der EU beim Grenz- und Migrationsmanagement anzufordern, die noch nicht voll ausgeschöpft wurden.

Die Mitgliedstaaten können um Entsendung von **Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (RABIT)** ersuchen, die bei plötzlichem oder außergewöhnlichem Migrationsdruck sofortige Unterstützung beim Grenzschutz leisten. Die Verhältnisse in Griechenland in den letzten Monaten entsprechen nach Auffassung der Kommission genau der Lage, für die diese Teams eingerichtet wurden. Weder Griechenland noch Italien haben von dieser Möglichkeit bislang Gebrauch gemacht.

Das **EU-Katastrophenschutzverfahren**<sup>19</sup> kann von einem Mitgliedstaat aktiviert werden, wenn sich dieser von einer Krise überfordert fühlt. Das Verfahren beruht auf freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten (u. a. in Form von Know-how, Ausrüstung, Unterkünften und medizinischer Versorgung). Die Mitgliedstaaten wurden im letzten Monat gebeten, der Kommission mitzuteilen, in welcher Form sie im Rahmen der Flüchtlingshilfe zur Unterstützung bereit wären. Nur acht Mitgliedstaaten<sup>20</sup> teilten daraufhin mit, dass sie über – begrenzte – Katastrophenschutzkapazitäten oder -experten verfügen, die sie auf Anfrage noch in diesem Jahr bereitstellen könnten. **Die Kommission weist erneut darauf hin, dass die Mitgliedstaaten substanziell zum Katastrophenschutz auf EU-Ebene beitragen müssen.**

Im Jahr 2015 wurde das EU-Katastrophenschutzverfahren zweimal zur Unterstützung Ungarns<sup>21</sup> und einmal zur Unterstützung Serbiens<sup>22</sup> aktiviert, um den durch den beispiellosen Zustrom von Flüchtlingen und Migranten bedingten dringenden Bedarf zu decken.

Es sei daran erinnert, dass die Unterstützung, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der **Gemeinsamen Frontex-Operationen TRITON und POSEIDON** leisten, nach wie vor tagtäglich zur Entlastung an den Außengrenzen beiträgt und gleichzeitig Tausenden von Migranten und Flüchtlingen das Leben rettet. Derzeit wird die Operation TRITON von 17 Mitgliedstaaten und die Operation POSEIDON von 18 Mitgliedstaaten materiell und personell unterstützt.<sup>23</sup> **Die bereitgestellten Kapazitäten bleiben jedoch hinter dem konkreten Bedarf zurück.**

<i><b>Erzielte Fortschritte</b></i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erster operativer Hotspot auf Lampedusa (Italien)</li> <li>• Erster Hotspot in den nächsten Tagen auf Lesbos (Griechenland) operativ</li> <li>• Umverteilung der Asylbewerber auf andere Mitgliedstaaten hat begonnen</li> <li>• Teams zur Unterstützung der Migrationssteuerung sind einsatzbereit</li> <li>• Erste Neuansiedlungen in Europa</li> <li>• Frontex unterstützt Rückführungsaktionen</li> </ul>
<i><b>Die nächsten Schritte</b></i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bis Jahresende insgesamt sechs operative Hotspots in Italien</li> <li>• Bis Jahresende insgesamt fünf operative Hotspots in Griechenland</li> <li>• Mitgliedstaaten müssen angeforderte Experten und Ausrüstung bereitstellen, damit die Teams zur Unterstützung der Migrationssteuerung voll eingesetzt werden können</li> <li>• Mitgliedstaaten müssen mitteilen, wie viele Umsiedlungs- und Neuansiedlungsplätze sie anbieten und wie ihre Aufnahmekapazitäten beschaffen sind</li> <li>• Wiederaufnahme der Rückführungen aus Griechenland nach Pakistan</li> </ul>

<sup>19</sup> Durch das Verfahren kann Hilfe in Form von Sachleistungen unterschiedlicher Art – z. B. durch Bereitstellung von Ausrüstung, Unterkünften, medizinischer Versorgung und Know-how – mobilisiert werden.

<sup>20</sup> Belgien, Finnland, Lettland, Litauen, Schweden, die Slowakei, die Tschechische Republik und Zypern.

<sup>21</sup> Diese Hilfeersuchen sind inzwischen erledigt.

<sup>22</sup> Das Hilfeersuchen besteht noch.

<sup>23</sup> TRITON wird unterstützt von: Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Lettland, Malta, den Niederlanden, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich. POSEIDON wird unterstützt von: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Kroatien, Lettland, den Niederlanden, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Spanien, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich.

- |  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Mitgliedstaaten müssen für die gemeinsamen Frontex-Operationen TRITON und POSEIDON adäquate Ressourcen bereitstellen</li></ul> |
|--|--|

### III. UNTERSTÜTZUNG AUS DEM EU-HAUSHALT

Vor drei Wochen verpflichtete sich die Kommission, die finanzielle Unterstützung umgehend aufzustocken. Inzwischen hat die Kommission Berichtigungshaushalte zur Aufstockung der für die Flüchtlingskrise bestimmten Finanzmittel um weitere **1,7 Mrd. EUR für 2015 und 2016** vorgelegt.

Im Einzelnen handelt es sich um finanzielle Unterstützung in folgender Form:

- Zusätzliche Soforthilfe in Höhe von 100 Mio. EUR noch 2015 im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und des Fonds für die innere Sicherheit (vgl. Anhang 8)
- Aufstockung des Personals der drei wichtigsten Agenturen um 120 Stellen (60 Stellen für Frontex, 30 für das EASO und 30 für Europol)
- Zusätzliche Mittel für das Europäische Nachbarschaftsinstrument (300 Mio. EUR) und Umschichtung anderer EU-Mittel, damit der EU-Treuhandfonds für Syrien in diesem Jahr mit mindestens 500 Mio. EUR ausgestattet werden kann
- Erhöhung der humanitären Hilfe um 500 Mio. EUR (200 Mio. EUR 2015 und 300 Mio. EUR 2016), um insbesondere über das UNHCR, das Welternährungsprogramm und andere zuständige Organisationen unmittelbar zur Deckung wesentlicher Bedürfnisse der Flüchtlinge wie Unterkunft und Nahrung beizutragen
- 600 Mio. EUR an zusätzlichen Mittelbindungen für 2016 zur Aufstockung der Soforthilfe für den Bereich Migration (94 Mio. EUR), für Umverteilungs- bzw. Umsiedlungsmaßnahmen (110 Mio. EUR), zur Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen von Frontex, EASO und Europol (rd. 86 Mio. EUR zur Unterstützung von Rückführungen und von Einsätzen an Brennpunkten (Hotspots) sowie zur Stärkung der Agenturen) und weitere Finanzhilfen für die von der Flüchtlingskrise am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten (310 Mio. EUR)

Damit stehen für die Bewältigung der Flüchtlingskrise **2015 und 2016** insgesamt **9,2 Mrd. EUR** zur Verfügung.

Das Europäische Parlament und der Rat haben den Berichtigungshaushalt 2015 rasch verabschiedet. Die Kommission hat jetzt Berichtigungsvorschläge für den Haushaltsplan 2016 angenommen und **fordert die Haushaltsbehörde auf, auch diese Vorschläge im beschleunigten Verfahren zu behandeln.**

Es kommt jetzt entscheidend darauf an, dass zusätzlich zu dieser substanziellen Aufstockung der aus dem EU-Haushalt für den Bereich Migration bereitgestellten Mittel die Mitgliedstaaten ihren Beitrag zur Unterstützung der gesamteuropäischen Anstrengungen leisten. Dies wurde auch von den EU-Staats- und Regierungschefs am 23. September so gesehen, die die Notwendigkeit unterstrichen, dass die **nationalen Regierungen** zu den folgenden Maßnahmen **einen insgesamt gleich hohen Beitrag wie die EU leisten:**

- Deckung der dringendsten Bedürfnisse der Flüchtlinge mittels des **UNHCR, des Welternährungsprogramms<sup>24</sup> und anderer Agenturen** in Höhe von mindestens 1 Mrd. EUR: Dies entspräche unter Berücksichtigung der zusätzlichen Mittel aus dem EU-Haushalt in Höhe von 200 Mio. EUR in diesem Jahr und 300 Mio. EUR im kommenden Jahr einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung von 500 Mio. EUR aus ihren nationalen Haushalten.

Nach dem 23. September haben sich zehn Mitgliedstaaten<sup>25</sup> zu weiteren Leistungen in Höhe von insgesamt rund 275 Mio. EUR verpflichtet; davon entfallen allerdings mehr als 80 % auf nur zwei Mitgliedstaaten, nämlich das Vereinigte Königreich und Deutschland. **Es stehen nach wie vor mehr als 225 Mio. EUR aus.**

- Beitrag zu einer substanziellen Aufstockung des **Regionalen Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrien-Krise**: Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten auf, einen Beitrag in gleicher Höhe wie die Europäische Union (500 Mio. EUR) zu leisten.

Obwohl Syrien im Brennpunkt der aktuellen Krise steht und dieser Fonds ein flexibles Instrument ist, das rasche Ergebnisse bringt, war die Reaktion der Mitgliedstaaten bisher minimal. Nur zwei Mitgliedstaaten haben ihre Unterstützung zugesagt: Italien mit 3 Mio. EUR und Deutschland mit 5 Mio. EUR. **Damit steht der Anteil der Mitgliedstaaten fast in voller Höhe noch aus (492 Mio. EUR).**

- Beitrag der Mitgliedstaaten zu dem **Notfall-Treuhandfonds zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Binnenvertreibungen in Afrika**: Die Kommission steht auf dem Standpunkt, dass die nationalen Beiträge dem Beitrag aus dem EU-Haushalt in Höhe von 1,8 Mrd. EUR entsprechen sollten. Auch hier kann von einer nennenswerten Unterstützung bisher nicht die Rede sein. Nur drei Mitgliedstaaten – Luxemburg, Deutschland und Spanien – haben jeweils 3 Mio. EUR zugesagt. Sechs Mitgliedstaaten<sup>26</sup> haben Beiträge informell zugesagt, allerdings ohne Zahlen zu nennen. Vier Mitgliedstaaten<sup>27</sup> haben angegeben, dass ein Beitrag ihrerseits „sehr wahrscheinlich“ sei, vier weitere<sup>28</sup> prüfen noch. Zwei Nicht-EU-Staaten<sup>29</sup> haben informell einen Beitrag in Höhe von insgesamt 9 Mio. EUR in Aussicht gestellt. **Damit fehlen Zusagen im Umfang von 1,791 Mrd. EUR.**

**Finanzmittel sind unverzichtbar, um die unmittelbare Not der Flüchtlinge zu lindern und bei der Bekämpfung der Ursachen anzusetzen. Es ist zwingend erforderlich, dass die Lücke zwischen dem vom Europäischen Rat festgestellten Bedarf und dem, was von wenigen Mitgliedstaaten bislang zugesagt wurde, rasch geschlossen wird (vgl. Anhang 7).**

---

<sup>24</sup> Vier Mitgliedstaaten – das Vereinigte Königreich, Deutschland, die Niederlande und Schweden – zählen 2015 zu den zehn größten Gebern des Welternährungsprogramms (Quelle: Welternährungsprogramm, 6. Oktober 2015).

<sup>25</sup> Deutschland, Finnland, Italien, Lettland, Luxemburg, Polen, Spanien, die Tschechische Republik, das Vereinigte Königreich und Zypern.

<sup>26</sup> Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Malta und das Vereinigte Königreich.

<sup>27</sup> Finnland, die Niederlande, Österreich und Schweden.

<sup>28</sup> Estland, Griechenland, Lettland und die Tschechische Republik.

<sup>29</sup> Norwegen und die Schweiz.

<i><b>Erzielte Fortschritte</b></i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Europäische Parlament und der Rat haben die von der Kommission vorgeschlagene Aufstockung der Mittel zur Unterstützung von Maßnahmen im Bereich Flüchtlinge und Migration um 800 Mio. EUR genehmigt.</li> <li>• Über eine weitere Aufstockung um 900 Mio. EUR für das Jahr 2016 berät derzeit die Haushaltsbehörde.</li> </ul>
<i><b>Die nächsten Schritte</b></i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Europäische Parlament und der Rat sollten die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen am Haushaltsplan 2016 genehmigen.</li> <li>• Die Mitgliedstaaten müssen ihre Zusage erfüllen, 500 Mio. EUR an humanitärer Hilfe für Flüchtlinge bereitzustellen, damit insgesamt 1 Mrd. EUR zur Verfügung stehen.</li> <li>• Aus dem EU-Haushalt wurden Mittel in Höhe von 500 Mio. EUR für den EU-Treuhandfonds für Syrien und in Höhe von 1,8 Mrd. EUR für den EU-Treuhandfonds für Afrika bereitgestellt. Die Mitgliedstaaten sollten nun einen Beitrag in gleicher Höhe leisten.</li> </ul>

In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, ob zur Bewältigung der Flüchtlingskrise getätigte Ausgaben im Rahmen des **Stabilitäts- und Wachstumspakts** berücksichtigt werden. Die Kommission hat bestätigt, dass sie im Falle eines speziellen Antrags eines Mitgliedstaats prüfen würde, ob und inwiefern dies nach den geltenden Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts möglich ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Pakt eine gewisse Flexibilität vorsieht, damit auf unvorhersehbare Umstände und ungewöhnliche Ereignisse reagiert werden kann.

Diese Prüfung müsste auf Einzelfallbasis im Rahmen der Analyse der nationalen finanzpolitischen Dokumente erfolgen. Sie müsste sich im Einklang mit der vereinbarten Methodik für die Anwendung des Pakts auf Belege für die getätigten Nettokosten stützen.

#### **IV. ANWENDUNG DES EU-RECHTS**

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem beruht auf dem Grundsatz, Menschen, die internationalen Schutz benötigen, zu helfen und Migranten, die in der EU nicht aufenthaltsberechtigt sind, rückzuführen. Dazu verfügt die EU über eine Reihe solider gemeinsamer Vorschriften in den Bereichen Asyl und irreguläre Migration. Diese Vorschriften müssen allerdings ordnungsgemäß angewandt werden.

Beispielhaft für die Anstrengungen der Kommission zur Förderung einer effektiven Anwendung der Vorschriften ist der Bereich Rückkehr/Rückführung, in dem die Kommission den Mitgliedstaaten dabei behilflich war, die Auswirkungen der Vorschriften zu verstehen. Die Kommission hat einen gezielten Dialog mit den Mitgliedstaaten geführt, um Maßnahmen aufzuzeigen, die getroffen werden müssen, um der Verpflichtung zur Durchsetzung der Rückkehr nachzukommen. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass die rückzuführenden irregulären Migranten physisch anwesend sind, und als letztes legitimes Mittel von der Inhaftnahme Gebrauch machen, wenn verhindert werden muss, dass sich irreguläre Migranten ihrer Rückkehrverpflichtung durch Flucht entziehen. Solange eine reelle Möglichkeit der Abschiebung besteht, sollte diese Möglichkeit nicht durch eine vorzeitige Beendigung der Inhaftierung gefährdet werden. Letztendlich können sich sowohl zügige Entscheidungsabläufe als auch die Verfügbarkeit von Personal und hinlänglichen Inhaftierungskapazitäten maßgeblich darauf auswirken, ob Rückkehrentscheidungen in der Praxis vollzogen werden.

**Seit August** hat die Kommission **Verwaltungsschreiben** an fünf Mitgliedstaaten in Bezug auf die Eurodac-Verordnung für den Abgleich von Fingerabdruckdaten und an zehn Mitgliedstaaten wegen der ordnungsgemäßen Umsetzung der Rückführungsrichtlinie gesandt. Hinsichtlich der Eurodac-Verordnung gingen von allen betroffenen Mitgliedstaaten Antworten ein, die die Kommission derzeit im Hinblick darauf prüft, ob sie ausreichen oder ob Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden müssen. Bezüglich der Rückführungsrichtlinie ist bislang lediglich eine Antwort<sup>30</sup> eingegangen: Die Kommission wartet auf die übrigen Antworten und wird sodann die Lage zügig bewerten. Ein weiteres Verwaltungsschreiben wurde an einen Mitgliedstaat wegen Einhaltung der Asylverfahrensrichtlinie, der Richtlinie über Aufnahmebedingungen und des Schengener Grenzkodexes gerichtet.

In Bezug auf die **im September erlassenen 40 Beschlüsse zu potenziellen oder tatsächlichen Verstößen** gegen die Asylverfahrensrichtlinie, die Richtlinie über Aufnahmebedingungen und die Anerkennungsrichtlinie sowie die zuvor eingeleiteten 34 Verfahren hat die Kommission bislang noch keine Antworten erhalten. Angesichts der besonderen Bedeutung dieser Richtlinien werden die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert, so früh wie möglich innerhalb der Zweimonatsfrist zu antworten.

**Die Kommission wird die Vertragsverletzungsverfahren erforderlichenfalls zügig und effektiv fortführen, um die vollständige Einhaltung der einschlägigen EU-Vorschriften sicherzustellen** (vgl. Anhang 6).

Im Rahmen der im September festgelegten vorrangigen Maßnahmen wurde betont, dass **Griechenland** besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. Seit 2010/2011 konnten die Mitgliedstaaten keine Asylbewerber nach Griechenland rückführen. Im Jahr 2010 hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine Reihe von Verstößen gegen die Europäische Menschenrechtskonvention festgestellt. Der Gerichtshof der Europäischen Union bestätigte daraufhin, es könne nicht davon ausgegangen werden, dass die Mitgliedstaaten die Grundrechte von Asylbewerbern wahren, wenn sie auf der Grundlage der Dublin-Verordnung Personen nach Griechenland rücküberstellen.

Wie oben erwähnt, hat die Kommission beträchtliche Mittel zur Unterstützung Griechenlands bereitgestellt. Die Mitgliedstaaten beginnen nun, zu diesen Anstrengungen beizutragen. In kurzer Zeit sind erhebliche Fortschritte erzielt worden. Mit der Einrichtung und Entsendung

---

<sup>30</sup> Italien.

der Teams zur Unterstützung der Migrationssteuerung werden die wesentlichen Mängel angegangen, die der Grund für die effektive Aussetzung von Überstellungen auf der Grundlage der Dublin-Verordnung sind. So werden die Aufnahmeeinrichtungen erweitert und Maßnahmen getroffen, um zu einem soliden System für die Abwicklung der Asylverfahren zurückzukehren.

Die bisherigen Fortschritte sind ermutigend und müssen konsolidiert werden. Auf dieser Grundlage **wird die Kommission bis zum 30. November 2015 die Lage bewerten und – wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind – dem Europäischen Rat im Dezember 2015 oder im März 2016 empfehlen, die Wiederaufnahme der Dublin-Überstellungen nach Griechenland zu genehmigen.**

Mehrere Mitgliedstaaten haben von der im Schengener Grenzkodex vorgesehenen **vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen** Gebrauch gemacht. Diese Maßnahme kann in außergewöhnlichen Krisensituationen gerechtfertigt sein, insbesondere im Falle einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in einem bestimmten Mitgliedstaat. Allerdings kann es sich dabei immer nur um eine kurzfristige Maßnahme handeln, bevor sich die Lage stabilisiert hat.

**Die Kommission schließt derzeit ihre Lagebewertung mit einer Stellungnahme zur Verlängerung der** von Deutschland, Österreich und Slowenien auf der Grundlage des Schengener Grenzkodexes **vorübergehend wiedereingeführten Grenzkontrollen ab.**

<i><b>Erzielte Fortschritte</b></i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Kommission geht gegen die Mängel bei der vollständigen Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten vor.</li> <li>• Die Aufnahmeeinrichtungen werden erweitert und die Voraussetzungen für ein ordnungsgemäßes Asylsystem und eine korrekte Abwicklung der Asylverfahren in Griechenland geschaffen.</li> </ul>
<i><b>Die nächsten Schritte</b></i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Kommission wird aktiv dafür Sorge tragen, dass in allen Vertragsverletzungsverfahren in Asyl- und Rückkehrangelegenheiten zügig Folgemaßnahmen ergriffen werden.</li> <li>• Die Kommission bewertet bis zum 30. November 2015 die Lage in Bezug auf die Dublin-Überstellungen nach Griechenland.</li> </ul>

## V. DIE EXTERNE DIMENSION

Wie in der Europäischen Migrationsagenda betont wird, kann eine Migrationspolitik nur erfolgreich sein, wenn sie sowohl außerhalb als auch innerhalb der Union funktioniert. Europa muss jederzeit Schutzbedürftige aufnehmen. Aber es ist im Interesse aller, Krisen, die die Flüchtlinge zwingen, ihre Heimat zu verlassen und sich auf eine gefährliche Reise zu begeben, an der Wurzel zu bekämpfen.

Das Kernziel der vorrangigen Maßnahmen und der gemeinsamen Mitteilung der Kommission und der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin vom vergangenen Monat<sup>31</sup> lautet, dass die Migration zur obersten Priorität des auswärtigen Handelns der EU gemacht werden muss. Dies zeigt sich in den oben erwähnten Zusagen, zusätzliche Mittel bereitzustellen. Aber auch im Rahmen der bereits eingeleiteten diplomatischen Offensive wurde die Migration in den Mittelpunkt des bilateralen, regionalen und multilateralen Dialogs gestellt.

<sup>31</sup> JOIN(2015) 40 vom 9. September 2015.



**Die Türkei** ist ein strategisch wichtiger Partner. Zusammen mit dem Libanon und Jordanien hat die Türkei die Hauptlast der humanitären Anstrengungen zur Aufnahme syrischer Flüchtlinge getragen. Aufgrund ihrer geografischen Lage ist sie das wichtigste Durchgangsland für Migranten, die im Westbalkan ankommen. Die Türkei hat bewiesen, dass sie in der Lage ist, entschlossen gegen die Schleuserkriminalität vorzugehen. Der detaillierte Aktionsplan zur Migration, den Präsident Juncker am 5. Oktober Präsident Erdoğan vorgestellt hat, enthält eine Reihe konkreter Maßnahmen zur Unterstützung von Flüchtlingen, Migranten und ihren Aufnahmegemeinschaften sowie zur engeren Zusammenarbeit bei der Verhinderung der irregulären Migration. Er sieht kurz-, mittel- und längerfristige Maßnahmen vor. **Die Kommission führt derzeit intensive Gespräche mit den türkischen Behörden im Hinblick auf die endgültige Fertigstellung des Aktionsplans.**

Die Zusammenarbeit mit der Türkei war auch ein zentrales Thema der hochrangigen **Konferenz über die Route über das östliche Mittelmeer und den westlichen Balkan**, die die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin und der luxemburgische Vorsitz für den 8. Oktober anberaumt hatte. Auf dieser Tagung wurden eine Reihe praktischer Maßnahmen zur Förderung einer wirksameren Zusammenarbeit mit den Partnerländern entlang der Route, unter anderem durch Unterstützung der Erstasyl- und Transitländer, vereinbart sowie weiter reichende Themen wie die Bekämpfung der Migrationsursachen und der Schleuserkriminalität erörtert.<sup>32</sup>

Die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin hat sich in umfassenden diplomatischen Kontakten für eine Einigung in der **Libyen-Krise** eingesetzt. Diese sowohl politischen als auch finanziellen Anstrengungen wurden in Unterstützung des Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs, Bernardino León, unternommen, der am 8. Oktober allen am politischen Dialog Beteiligten die endgültige Fassung der libyschen politischen Vereinbarung vorstellte. Nun muss vor allem erreicht werden, dass die Beteiligten diese Vereinbarung billigen. In diesem Fall ist die EU bereit, ein beträchtliches, sofortiges Hilfspaket für die neue Regierung der nationalen Einheit bereitzustellen, das der libyschen Bevölkerung zugutekommen wird. Der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ nahm am 12. Oktober diesbezügliche Schlussfolgerungen an.

Am 7. Oktober trat die **EU-Militäroperation im südlichen Mittelmeerraum – EUNAVFOR MED Operation Sophia** – nach erfolgreichem Abschluss der ersten Phase (Beobachtung und Bewertung von Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetzen) und einem Beitrag zur Rettung von über 3000 Personen in die zweite Phase in internationalen Gewässern ein. In dieser Phase können auf hoher See Schiffe angehalten, durchsucht, beschlagnahmt und umgeleitet werden, bei denen der Verdacht besteht, dass sie für Menschenschmuggel oder Menschenhandel benutzt werden. Dies wird dazu beitragen, dass des Menschenschmuggels verdächtige Personen gerichtlich zur Rechenschaft gezogen werden können. Diese Maßnahme, die durch die Resolution 2240 des VN-Sicherheitsrates vom 9. Oktober eine wichtige politische Unterstützung erhielt, wird die Zerschlagung von Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetzen maßgeblich voranbringen.

Unter dem Vorsitz der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin hat der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ am 12. Oktober Schlussfolgerungen zur **Syrien-Krise** angenommen, wonach die EU ihr Engagement zur Unterstützung der VN-geführten internationalen Bemühungen um eine politische Lösung des Konflikts ausweiten wird. Die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin arbeitet aktiv mit allen wichtigen regionalen und internationalen

---

<sup>32</sup> Die verabschiedete Erklärung ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/10/08-western-balkans-route-conference-declaration/>.

Akteuren zusammen, darunter Russland, die Vereinigten Staaten, Saudi-Arabien, Iran, Irak und die Türkei. Der EAD hat Maßnahmen zur stärkeren Unterstützung der politischen Opposition innerhalb und außerhalb Syriens als an einem Übergangsprozess Beteiligte ergriffen und wird die Annäherung der zahlreichen politischen und militärischen Gruppierungen und ihre Einigung auf eine gemeinsame Strategie weiter fördern. Am 7. und 9. September führte der EAD zusammen mit dem VN-Sondergesandten Staffan de Mistura eingehende Konsultationen mit Vermittlern, vor allem aus Russland, Iran, Ägypten und Saudi-Arabien, sowie mit für Syrien zuständigen Gesandten aus den Mitgliedstaaten. Ferner engagiert sich die EU in einigen der Arbeitsgruppen, die von der sogenannten Kleinen Gruppe der globalen Koalition (Small Group of the Global Coalition) gegen Da'esh eingesetzt wurden, und zwar zu den Themen Stabilisierung, ausländische terroristische Kämpfer und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Die Umsetzung der regionalen Strategie der EU für Syrien und für Irak und für das Vorgehen gegen die von Da'esh ausgehende Bedrohung ist im Gange.

Die Migration gehörte zu den zentralen Themen, die die Vertreter der EU-Organe und der Mitgliedstaaten Ende September auf der 70. Tagung der **Generalversammlung der Vereinten Nationen** erörtert haben. In diesem Zusammenhang wurde betont, dass es zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Migration und der Mobilität der Menschen – insbesondere angesichts der syrischen Flüchtlingskrise – einer proaktiveren Reaktion und eines stärkeren Engagements der Völkergemeinschaft bedarf.

Der im Mai vorgelegte EU-Aktionsplan gegen die **Schleusung von Migranten**<sup>33</sup> wird nun – zusammen mit Strafverfolgungsmaßnahmen innerhalb und außerhalb der EU – umgesetzt. Beispielsweise wurden in Äthiopien und Niger Kampagnen eingeleitet, um die Schleuserkriminalität an ihrem Ursprung zu bekämpfen.

Die neue Priorität der Migrationsproblematik wird im nächsten Monat einen wichtigen Schwerpunkt des **Migrationsgipfels** bilden, der am 11./12. November in **Valletta** stattfindet. Dieser Gipfel wird zusammen mit den afrikanischen Partnern intensiv vorbereitet. Er wird Gelegenheit bieten zu zeigen, dass sowohl die EU als auch ihre afrikanischen Partner zu konkreten Maßnahmen in der Lage sind, um die Ursachen der irregulären Migration zu bekämpfen und für eine geregelte, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität der Menschen zu sorgen. Von grundlegender Bedeutung für diese Partnerschaften ist, dass die EU ihre Partner – durch finanzielle Hilfe, Fachwissen, das Vertrauen in die Zusammenarbeit und durch eine nachweisliche gemeinsame Anstrengung – unterstützt. Der Erfolg dieser Partnerschaften hängt entscheidend von einer gemeinsamen Anstrengung im Hinblick auf ein größeres finanzielles Engagement für den EU-Notfall-Treuhandfonds für Afrika ab (vgl. Abschnitt III).

<p><i><b>Erzielte Fortschritte</b></i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine Reihe von unter der Verantwortung der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin und von Kommissionsmitgliedern abgehaltenen hochrangigen Tagungen haben der neuen diplomatischen Offensive im Bereich Migration Bedeutung verliehen.</li> <li>• Im Rahmen der EUNAVFOR-MED-Operation Sophia wurden die Ziele der ersten Phase erreicht.</li> </ul>
<p><i><b>Die nächsten Schritte</b></i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Aktionsplan mit der Türkei wird endgültig fertiggestellt.</li> <li>• Die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin plant für den 20./21. Oktober einen hochrangigen Dialog mit Vertretern Äthiopiens, der</li> </ul>

<sup>33</sup> COM(2015) 285 final.

	<p>Afrikanischen Union und Somalias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die EUNAVFOR-MED-Operation Sophia tritt in die zweite Phase ein.</li> <li>• Die EU unterstützt in Libyen eine neue Regierung der nationalen Einheit.</li> <li>• Die EU weitet ihr Engagement zur Unterstützung der VN-geführten internationalen Bemühungen um eine politische Lösung des Konflikts in Syrien aus.</li> <li>• Migrationsgipfel in Valletta.</li> </ul>
--	---

## VI. SCHLUSSFOLGERUNG

Die oben erläuterten operativen und haushaltspolitischen Maßnahmen sollen die Unterstützung liefern, die notwendig ist, um das Migrationssystem der EU wieder dahingehend auf Kurs zu bringen, dass die Vorschriften ordnungsgemäß angewandt werden und eine solide Grundlage vorhanden ist, um auf unvermeidliche Migrationsspitzen reagieren zu können. Die Wiederherstellung der Stabilität muss bei den Außengrenzen ansetzen. Dieser Aspekt bildet das Kernstück der **Zusage der Kommission, bis Jahresende Vorschläge für die Einrichtung eines voll funktionsfähigen europäischen Grenz- und Küstenschutzsystems** vorzulegen und damit dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Mitgliedstaaten bei der Herausforderung, Europas Außengrenzen zu sichern, stärker unterstützt werden müssen.

### Zusammenfassung der Einzelschlussfolgerungen

- Die Mitgliedstaaten sollten entsprechend dem von den EU-Agenturen festgestellten Bedarf für die Umsetzung des „Hotspot“-Konzepts rasch ihren jeweiligen Beitrag leisten.
- Italien und Griechenland sollten ihre Aufnahmekapazitäten erhöhen.
- Die Mitgliedstaaten sollten ihre Kapazitäten für die Unterbringung von Migranten im Rahmen der Umsiedlungsregelung melden.
- Alle Mitgliedstaaten sollten verbindlich mitteilen, wie viele Personen sie bis zum Jahresende im Rahmen der Umsiedlung aufnehmen werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission nun mitteilen, wie viele Personen aus welchen Ländern sie in den nächsten sechs Monaten im Rahmen der Neuansiedlung aufnehmen werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten den von der Kommission vorgeschlagenen EU-Aktionsplan für die Rückkehr zügig umsetzen, damit auf EU-Ebene ein wirksames Rückkehrsystem geschaffen wird.
- Bis Ende 2015 sollten europäische Verbindungsbeamte für Migration von der EU in elf Drittländer entsandt werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten substanziell zum Katastrophenschutz auf EU-Ebene

beitragen.

- Die Mitgliedstaaten sollten für die gemeinsamen Frontex-Operationen TRITON und POSEIDON ausreichende Ressourcen bereitstellen.
- Die Mitgliedstaaten sollten gemeinsam in gleichem Umfang wie die EU ihren Beitrag zu den Anstrengungen zur Unterstützung des UNHCR, des Welternährungsprogramms und anderer internationaler Organisationen, des EU-Treuhandfonds für Syrien und des EU-Treuhandfonds für Afrika leisten.
- Das Europäische Parlament und der Rat sollten den von der Kommission vorgeschlagenen Entwurf eines Berichtigungshaushaltsplans für 2016 annehmen.
- Die Kommission wird die Vertragsverletzungsverfahren zügig und effektiv weiterführen, soweit dies erforderlich ist, um die vollständige Einhaltung der Vorschriften in den Bereichen Asyl und Rückkehr/Rückführung sicherzustellen.
- Die Kommission wird bis zum 30. November 2015 prüfen, ob alle Voraussetzungen dahingehend erfüllt sind, dass sie dem Europäischen Rat im Dezember 2015 oder im März 2016 empfehlen kann, die Wiederaufnahme der Dublin-Überstellungen nach Griechenland zu genehmigen.
- Die Kommission wird ihre Stellungnahme zur Verlängerung der von Deutschland, Österreich und Slowenien auf der Grundlage des Schengener Grenzkodexes vorübergehend wiedereingeführten Grenzkontrollen fertigstellen.
- Die Kommission wird den Aktionsplan mit der Türkei endgültig fertigstellen.

### **Liste der Anhänge**

Anhang 1: Folgemaßnahmen zu den vorrangigen Maßnahmen

Anhang 2: Griechenland – Lagebericht vom 11. Oktober 2015

Anhang 3: Italien – Lagebericht vom 11. Oktober 2015

Anhang 4: Karte der in Griechenland ausgewiesenen „Hotspots“

Anhang 5: Karte der in Italien ausgewiesenen „Hotspots“

Anhang 6: Stand des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Anhang 7: Finanzielle Zusagen der Mitgliedstaaten zur Unterstützung des Bedarfs im Migrationsbereich

Anhang 8: Finanzielle Unterstützung für die Mitgliedstaaten aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und dem Fonds für die innere Sicherheit

Anhang 9: Anwendung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und Pakistan 2012-2014