

**Beschluss der 69. Europaministerkonferenz
am 11./12. November 2015 in Wiesbaden**

TOP 2: Migrations- und Flüchtlingspolitik in der EU

Berichterstatter: Bayern, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen

Beschluss

Die Mitglieder der Europaministerkonferenz begrüßen die von der Europäischen Kommission am 13. Mai 2015 vorgelegte Europäische Migrationsagenda und die im Folgenden unterbreiteten Umsetzungsschritte. Die Europäische Kommission wird damit im Wesentlichen ihrer Aufgabe gerecht, auch in Zeiten der Flüchtlingskrise Motor der Europäischen Integration zu sein und angesichts der Herausforderungen angemessene gesamteuropäische Maßnahmen zur Bewältigung der internationalen und gesamteuropäischen Krise vorzuschlagen und voranzutreiben.

Die Mitglieder der Europaministerkonferenz weisen auf die großen Anstrengungen der deutschen Länder bei der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen hin. Im Lichte dieser Erfahrung sind sie überzeugt, dass die Flüchtlingsfrage nur mit gemeinsamen Anstrengungen aller Akteure auf internationaler, europäischer, nationaler, regionaler und kommunaler Ebene gelöst werden kann. Hinsichtlich der Aufnahme von Flüchtlingen innerhalb der EU bedeutet dies, dass alle Mitgliedstaaten weitreichende Anstrengungen leisten müssen, um sicherzustellen, dass Flüchtlingen in der EU der internationale Schutz gewährt wird, der ihnen unter Berücksichtigung der europäischen und internationalen Rechtsvorschriften zusteht.

Aus diesen Gründen richten die Mitglieder der Europaministerkonferenz folgende Anliegen an die Institutionen der Europäischen Union:

1. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz unterstreichen, dass eine Lösung der Flüchtlingskrise eine gesamteuropäische Aufgabe ist. Insbesondere müssen die Anstrengungen und Maßnahmen der Europäischen Kommission, die von Seiten des Europäischen Parlaments insgesamt große Zustimmung erhalten und auch im Rat beschlossen wurden, nun von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Die Lösung der Flüchtlingsfrage ist eine der größten Herausforderungen seit Bestehen der Europäischen Union. Dies erfordert eine Unterordnung nationalstaatlicher Interessen, um gesamteuropäische Antworten zu ermöglichen. Im Geiste europäischer Solidarität muss eine Spaltung der EU verhindert werden.
2. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz bekennen sich zur zentralen Bedeutung eines effektiven Schutzes der EU-Außengrenzen sowie zum Schengen-Besitzstand als eine der größten Errungenschaften der Europäischen Union. Um eine unmittelbare Gefährdung des Schengen-Systems zu vermeiden, sind gemeinsame Maßnahmen der Mitgliedstaaten jetzt essentiell. Die im Schengen-Besitzstand unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehenen Einreisekontrollen an besonders belasteten Binnengrenzen können in diesem Zusammenhang geeignete Mittel zur Regulierung temporärer Überlastungen sein.
3. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz begrüßen die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Einrichtung von Notfallmechanismen zur Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU aus Staaten, die vom Flüchtlingsdruck temporär überfordert sind. Die beschlossenen

Umverteilungen müssen nun rasch umgesetzt werden, um europäische Solidarität mit Leben zu füllen. Hierzu ist es erforderlich, dass die Mitgliedstaaten ihre Kapazitäten für die Aufnahme von Flüchtlingen aus Italien und Griechenland benennen, damit Umverteilungen in größerem Umfang durchgeführt werden können.

4. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz halten es für notwendig, über den Notfallmechanismus hinaus zu einer grundsätzlichen Überarbeitung des Dublin-Systems zu kommen und halten dabei die Einführung eines dauerhaften verpflichtenden Verteilungsschlüssels für geboten, der eine ausgewogenere Verteilung der Flüchtlinge auf alle Mitgliedstaaten sicherstellt. Notwendig ist dabei ein umfassenderes System gesamteuropäischer Solidarität, bei dem alle Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung gerecht werden. Ziel eines solchen Systems muss es sein, auch für die Hauptaufnahmestaaten von Flüchtlingen, im Bedarfsfall echte Entlastungsmöglichkeiten zu schaffen. Eine einseitige Verteilung zu Lasten einiger weniger Mitgliedstaaten kann so abgemildert und den Bürgerinnen und Bürgern Europas verdeutlicht werden, dass Solidarität in Europa kein bloßes Lippenbekenntnis ist.
5. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz betonen die Notwendigkeit sicherzustellen, dass nach der erfolgten Verteilung eine unmittelbar anschließende ungesteuerte Sekundärmigration verhindert wird, denn Verteilungsmechanismen machen nur dann Sinn, wenn Flüchtlinge hiernach nicht in andere Mitgliedstaaten weiterreisen. Die europäische Ebene ist hierbei gefordert, geeignete und praktikable Lösungen zu finden und umzusetzen.
6. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz begrüßen den von der Eu-

ropäischen Kommission initiierten und seitens des Rats unterstützten Ansatz der Einrichtung von Hotspots mit Unterstützung der EU-Asylbehörde EASO, der Grenzagentur Frontex und Europol in den von den Migrationsströmen primär betroffenen Mitgliedstaaten. Eine schnelle Identifizierung und Registrierung der Flüchtlinge ist ein Instrument zur besseren Steuerung der Migrationsströme und damit Voraussetzung für die Einrichtung praktikabler Verteilungsmechanismen. Es wird erwartet, dass die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten die Einrichtung der Hotspots finanziell wie personell schnellstmöglich unterstützen.

7. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz unterstützen ferner den von der Europäischen Kommission im Mai 2015 präsentierten Aktionsplan gegen Schleuser, die nicht nur auf Kosten Tausender verzweifelter Menschen zu den Hauptprofiteuren der aktuellen Flüchtlingskrise geworden sind, sondern auch für den Verlust zahlloser Menschenleben, insbesondere im Mittelmeer, verantwortlich sind. Insbesondere mittels einer Überwachung und Sicherung der Land- und Seewege kann diese Art der Kriminalität bekämpft und viele Menschenleben gerettet werden. In diesem Zusammenhang betonen die Mitglieder der Europaministerkonferenz zudem die Notwendigkeit der effektiven Seenotrettung im Mittelmeer.
8. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz begrüßen die Maßnahmen der Europäischen Kommission für eine bessere Rückkehrpolitik der EU, denn schutzbedürftigen Personen kann nur dann der ihnen gebührende Schutz gewährt werden, wenn in den Aufnahmestaaten entsprechende Kapazitäten nicht anderweitig blockiert werden. Oftmals stehen organisatorische wie humanitäre Gründe einer zeitnahen Rückführung

der abgelehnten Schutzsuchenden entgegen. Der von der Europäischen Kommission vorgelegte Aktionsplan mit kurz- und mittelfristigen Maßnahmen zur Verbesserung der Rückführung kann die Mitgliedstaaten unterstützen, abgelehnte Asylbewerber schneller und im Einklang mit internationalen Menschenrechtsstandards zurückzuführen.

9. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz unterstreichen, dass der Region des Westbalkans besondere Aufmerksamkeit zugewendet werden muss. Insbesondere wirtschaftliche Not, aber auch soziale Ausgrenzung haben zu einem großen Zuwachs an Flüchtlingen vom Westbalkan geführt, obwohl die Staaten mittel- bis langfristig der EU beitreten möchten. Die Westbalkanstaaten brauchen eine EU-Beitritts-Perspektive. Sie stellt einen wesentlichen Faktor zur weiteren Stabilisierung und Friedenssicherung in ganz Europa dar. Sie ermöglicht es den Staaten, die notwendigen Reformen in der Wirtschaft und den Verwaltungs- und Rechtssystemen voranzutreiben und damit die wirtschaftliche und politische Entwicklung weiterzuführen und so die von der EU festgelegten Kriterien für einen Beitritt zu erfüllen. Um die Zuwanderung aus dem Westbalkan nach Zentraleuropa zu vermindern, müssen die Regierungen der betreffenden Staaten, aber auch die EU darauf hinwirken, die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse auf dem Westbalkan zu verbessern und hierdurch Migrationsursachen bekämpfen. Die EU ebenso wie die Mitgliedstaaten sollten diesen Prozess im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützen, u.a. durch Vor-Beitritts-Hilfen im Rahmen des Erweiterungsprozesses. Die in diesem Zusammenhang gewährten Visaerleichterungen haben es Staatsangehörigen aus den Ländern des Westbalkans erleichtert, in die EU zu reisen und hier um Asyl zu ersuchen. Da für Bürger dieser Staaten in den meisten Fällen kein Anspruch auf Asyl besteht, darf die Frage nach ei-

ner Rücknahme dieser Reiseerleichterungen im Falle weiterhin hoher Asylbewerberzahlen – insbesondere als Druckmittel auf die dortigen Regierungen, vor Ort für bessere und vor allem menschenwürdige Bedingungen zu sorgen – nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

10. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz fordern darüber hinaus die Einrichtung einer europäischen High-Level-Group mit Vertretern aus den Mitgliedstaaten inklusive der von den Migrationsströmen zuvorderst betroffenen politischen Ebenen, einschließlich der Länder und Regionen aus. Das Thema Migration und Flüchtlinge erfordert nicht nur auf nationaler Ebene eine Anstrengung und Einbeziehung einer Vielzahl an Entscheidungsträgern. Auch auf europäischer Ebene müssen dauerhaft angelegte Strukturen geschaffen werden, in denen alle relevanten Ebenen vertreten sind, und deren Aufgabe es ist, europäische Maßnahmen vorzubereiten und zu diskutieren. Die beim Rat angesiedelte High-Level Working Group für Asyl und Migration hat den Fokus auf der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, so dass eine weitere Gruppe mit Schwerpunkt auf innereuropäischen Bedürfnissen und Erfordernissen als geeignetes Mittel erscheint, einen innereuropäischen Koordinierungsmodus hinsichtlich des Themas Migration einzurichten, der alle Entscheidungsebenen angemessen berücksichtigt.
11. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz regen an, dass die Europäische Kommission die Möglichkeit von Erfahrungsaustausch und gegenseitiger Unterstützung im Bereich Einwanderung und Integration durch Maßnahmen nach dem Vorbild von Twinning prüft. Entsprechende Projekte, sei es zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten, unterstreichen den Geist europäischer und internationaler Zusammenarbeit und können dazu beitragen, ein

gemeinsames europäisches Verständnis über die Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zu schaffen, und die Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten durch Austausch und Weitergabe positiver Beispiele zu verbessern.

12. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz begrüßen, dass die Europäische Kommission flexible Lösungen für den Einsatz von Strukturfondsmitteln für Maßnahmen zur Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen im Rahmen der bestehenden Programme in Aussicht gestellt hat. Allerdings darf dies nicht zu Lasten der sonstigen, an der Strategie „Europa 2020“ orientierten Prioritäten der Förderperiode 2014-2020 gehen.
13. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz bitten die Europäische Kommission um Prüfung, ob eine Fortentwicklung und weitere Aufstockung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) hin zu einer (eventuell zeitlich beschränkten) echten Ergänzung der Instrumente der Struktur- und Investitionsförderung denkbar und wünschenswert ist.
14. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz erwarten von der Europäischen Kommission (weiterhin) Flexibilität hinsichtlich europäischer Vorgaben, beispielsweise im Bereich des Vergabe- oder Beihilferechts. Europäische Vorschriften, die sich bis dato grundsätzlich bewährt haben, dürfen in Zeiten starken Flüchtlingsdrucks nicht dazu führen, dass die Unterbringung und Versorgung der Schutzsuchenden erschwert wird. Dies betrifft zum Beispiel den Bereich des Vergaberechts, das ab gewissen Auftragsvolumina grundsätzlich europaweite Ausschreibungen fordert. Wie im Rahmen des zweiten Umsetzungspakets am 9.

September 2015 mitgeteilt, hat hier die Europäische Kommission bereits darauf hingewiesen, dass die Staaten von den bereits im Vergaberecht angelegten Ausnahmeregelungen Gebrauch machen können. Dieses Entgegenkommen sollte Grundsatz europäischen Handelns in Zeiten großer Herausforderungen sein.

15. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz begrüßen die Zielsetzung der Europäischen Kommission für eine besser koordinierte Außen- und Sicherheitspolitik der EU zu sorgen, um Krisen möglichst nicht entstehen zu lassen oder diese zumindest abmildern zu können. Dabei sind auch entsprechende Mittel und Maßnahmen der Entwicklungspolitik zu ergreifen. Dies erfordert insbesondere auch eine engere Abstimmung der EU und ihrer Mitgliedstaaten, um eine strategische und langfristige Kohärenz der Instrumente der Außen- und Sicherheitspolitik sicherzustellen. Die erforderlichen Ressourcen könnten durch eine Neufestlegung der Prioritäten bei der Entwicklungszusammenarbeit sowie Wirtschaftshilfe und Direktinvestitionen in die Infrastruktur und die Wirtschaft, insbesondere den fairen Handel, in den betreffenden Drittländern mobilisiert werden. Die Maßnahmen sollten sich auf ein integriertes Konzept mit internen und externen Instrumenten stützen, die durch gemeinsame Politikmaßnahmen der EU bereitgestellt werden.
16. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz halten es für dringend erforderlich, die Herkunfts- wie Nachbarstaaten in den Krisenregionen, die im Vergleich zur EU teilweise noch viel höhere Flüchtlingszahlen zu verzeichnen haben, finanziell sowie sofern möglich auch organisatorisch und personell stärker zu unterstützen. In der Türkei befinden sich beispielsweise ca. zwei Millionen Flüchtlinge, im Libanon mehr als eine Million, und damit mehr als ein Fünftel der einheimischen Bevölkerung.

Vor diesem Hintergrund müssen diese Staaten schnellstmöglich darin unterstützt werden, den Flüchtlingen menschenwürdige Unterkünfte und Lebensbedingungen bereit zu stellen. Dies verhindert auch, dass Menschen aus schierer Verzweiflung die oft lebensgefährliche Reise nach Europa antreten.

17. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz begrüßen daher die von der Europäischen Kommission am 23. September 2015 vorgelegten Vorschläge sowie entsprechende Zusagen des Rates. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz bedauern, dass die finanziellen Zusagen für die Unterstützung des UNHCR, des Welternährungsprogramms und anderer einschlägige Organisationen, des regionalen EU-Treuhandfonds für Syrien und des Treuhandfonds für Afrika in einem großen Umfang noch nicht den erforderlichen und Summen entsprechen.
18. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz fordern ferner eine kohärente EU-Außenhandelspolitik, die die Situation der Staaten in der Nachbarschaft der Europäischen Union und darüber hinaus stärker in den Blick nimmt und die durch das Ziel der Förderung der nachhaltigen Entwicklung, der Einhaltung der Menschenrechte und der Unterstützung verantwortungsvoller Staatsführungen geleitet ist. Verantwortungsvolle wirtschaftliche Kooperation sollte daher von beiden Seiten mehr als Chance denn als Hindernis für eine positive Entwicklung der Staaten betrachtet werden.
19. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz halten die Ernennung eines beim Rat angesiedelten EU-Sonderbeauftragten für Flüchtlingsfragen für einen sinnvollen Ansatz, um die unterschiedlichen Kompetenzen

zen auf europäischer Ebene zu bündeln und eine verbesserte Kommunikation zwischen Mitgliedstaaten untereinander sowie mit der Kommission sicherzustellen.

20. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz eint die Überzeugung, dass die Flüchtlingskrise – wie alle Krisen, die die Europäische Union seit Beginn ihres Bestehens durchlebt hat – beweist, dass die europäische Einigung eine Notwendigkeit ist, um die Zukunftsfähigkeit des Kontinents zu sichern. Die Krise bietet die Chance, die „immer engere Union“ in wichtigen Bereichen voranzubringen, wenn die mit ihr verbundenen Herausforderungen im Geiste europäischer Solidarität angegangen werden. Sie erwarten, dass sich die Institutionen der Europäischen Union ebenso wie die Mitgliedstaaten nachhaltig und konstruktiv in diesen Prozess der gemeinsamen Lösungsfindung einbringen.

Protokollerklärung des Freistaates Bayern:

„Europas Fähigkeit, Flüchtlinge aufzunehmen und zu integrieren, ist nicht unbegrenzt. Bislang sieht das europäische Recht keine Instrumente vor, die diesem Umstand Rechnung tragen. Bayern ist der Ansicht, dass auf europäischer Ebene die Grundlagen geschaffen werden müssen, schutzbedürftige Bürgerkriegsflüchtlinge im Rahmen von Kontingenten aufzunehmen und nach einem solidarischen Verteilungsmechanismus mit festen Quoten innerhalb und außerhalb der EU zu verteilen.“

Protokollerklärung Brandenburgs:

„Brandenburg unterstützt die Bemühungen, die Bekämpfung der Fluchtursachen zu intensivieren und nachhaltigere Perspektiven in den Herkunftsländern (insbesondere Gesundheitsversorgung, hinreichende und gesunde Ernährung,

Zugang zu Wasser, schulischer und beruflicher Bildung) zu schaffen, und lehnt daher die Fokussierung auf restriktive Maßnahmen der Migrations- und Flüchtlingspolitik in der EU, insbesondere auf

- den Schutz der Außengrenzen (Ziffer 2),
- die Notfallmechanismen zur Verteilung oder Umverteilung von Flüchtlingen (Ziffer 3),
- die schnelle Identifizierung und Registrierung (Ziffer 6),
- eine bessere Rückkehrpolitik (Ziffer 8) und
- die Möglichkeit der Rücknahme von Visaerleichterungen für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten (Ziffer 9, letzten zwei Sätze),

in den erwähnten Ziffern ebenso ab wie die Schlussfolgerung in Satz 2 des ersten Absatzes, dass die EU-Kommission damit im Wesentlichen ihrer Aufgabe gerecht wird, auch in Zeiten der Flüchtlingskrise Motor der europäischen Integration zu sein.“