



Vereinbarungen mit Drittstaaten

Chancen und Herausforderungen zur Verringerung unregelter Migration

Seit der Flüchtlingsbewegung der letzten Jahre nach Europa nehmen viele das Leid der von Verfolgungen oder Krieg betroffenen Menschen stärker wahr, welches in diesem Ausmaß für heute in Deutschland Aufgewachsene kaum vorstellbar ist. Um hier zu helfen, fordern sie, dass Flüchtlinge einen möglichst unbehinderten Zugang zur EU bekommen, um dort einen Asylantrag stellen zu können. Diese Forderung nach Zugang zu Asylverfahren entspricht dabei geltendem Recht in Deutschland und in der EU.

Dagegen nehmen andere wahr, dass mit der Flüchtlingsbewegung auch viele kommen (in den letzten Jahren um die 50 % bezogen auf die Gesamtzahl), bei denen selbst nach einer fairen Prüfung kein Schutzanspruch entsprechend geltendem EU-Recht festzustellen ist. Ihre Beobachtung, dass für diejenigen ohne Schutzanspruch ganz überwiegend eine Rückführung/Abschiebung in Herkunfts- oder andere Länder aus verschiedenen Gründen nicht gelingt und diese in Deutschland bleiben, verunsichert sie, sie fürchten „Kontrollverlust“ und Destabilisierung in der Gesellschaft – und fordern eine kontrollierte, geregelte Aufnahme/Zuwanderung. Diese Forderung entspricht ebenfalls geltendem Recht in Deutschland und in der EU.

Wenn man beiden Wahrnehmungen eine Berechtigung einräumt – wie findet man einen Weg, beide in ein Konzept zu integrieren?

Das Problem: Einerseits verringert das von den EU-Ländern – teils offen, teils implizit – zunehmend praktizierte Abschreckungskonzept („Moria“ + „Pushbacks“) zwar unberechtigte Zuwanderung, aber hindert gleichzeitig auch Schutzbedürftige daran, einen Asylantrag zu stellen, letzteres ein klarer Verstoß gegen EU-Recht und EU-Grundwerte. – Wenn andererseits Hilfsorganisationen sich lediglich um den möglichst unbehinderten Zugang von Flüchtlingen nach Europa kümmern, aber das Bedürfnis großer Teile der Bevölkerung nach Kontrolle und Regulierung des Zugangs im Rahmen des geltenden Rechts nicht ernst nehmen, verstößt das zwar nicht gegen geltendes Recht, trägt aber ebenfalls zu Polarisierung in der Gesellschaft bei.

Benötigt wird somit ein Konzept, das

- **faire Wege zu einem Asylverfahren für tatsächlich Schutzbedürftige bietet (möglichst nicht erst nach langen, gefährlichen Fluchtwegen mit Schleppern),**
- **den irregulären Zugang für Nicht-Schutzbedürftige eingrenzt, aber für sie auch kontrollierte und geregelte Möglichkeiten für Zugang schafft (z.B. Bewerbung für Mangelberufe), um der missbräuchlichen Nutzung von Asylverfahren entgegenzuwirken,**
- **im Rahmen des Möglichen auch gezielte, kontingentierte Aufnahmen zulässt (z.B. Resettlement, humanitäre Aufnahme).**

Bei näherer Analyse ist klar, dass ein solches Konzept ohne geeignete Vereinbarungen mit Herkunfts- oder Transitstaaten kaum machbar ist. Dennoch werden solche Vereinbarungen/Abkommen gegenwärtig von verschiedenen Seiten recht pauschal abgelehnt: Europa mache sich dadurch erpressbar seitens autoritärer Regierungschefs in Drittstaaten, es sei nicht garantiert, dass von Drittstaaten zurückgenommene Flüchtlinge dort menschenwürdig behandelt würden, mit vielen Staaten könne man ohnehin keine Abkommen schließen.

Allerdings wirkt die Kritik solange vordergründig, wie die Kritiker keine mehrheitsfähige Alternative nennen können, um sowohl irreguläre Migration als auch menschliches Leid zu verringern. Zweifellos ist es kompliziert, solche Vereinbarungen mit diversen Kompromissen auszuhandeln. Aber erreichbare Verbesserungen abzulehnen, weil nicht alle Vorstellungen erfüllt werden, ist eine ethisch problematische Position. –Im Folgenden zwei Beispiele zur Veranschaulichung der Problematik:

1. Beispiele bisheriger Vereinbarungen oder Abkommen

„Boat-People“ und Australien (Quellen: u.a. Knaus, Welche Grenzen brauchen wir?)

Die Flucht von Menschen vor allem aus Vietnam, später auch Kambodscha, wurde 1979 in Deutschland durch die Initiative von Rupert Neudeck/Cap Anamur bekannt. Die Entwicklung der Fluchtbewegungen durchs Südchinesischen Meer und den Golf von Thailand war seitdem gekennzeichnet von wechselnden Phasen mit pragmatischen Lösungen, mit Ratlosigkeit und mit brutaler Abschottung. Die folgende kurze Chronologie veranschaulicht, mit welchen Fragen man sich für ein wirksames Konzept auseinandersetzen muss.

- 1975 Nordvietnam erobert Südvietnam, Hunderttausende kommen in Umerziehungslager oder werden hingerichtet
- Fluchtbewegung nicht auf dem Landweg in Nachbarländer (Kambodscha, Laos, China), da dort Aufnahme durch Polizei/Militär verhindert wird, sondern auf dem Seeweg zu den Philippinen, Malaysia, Indonesien, Australien („boat people“) – über die Jahre insgesamt wohl mehr als 1,6 Millionen, dabei schätzungsweise 250.000 umgekommen
- Bereitschaft zur Aufnahme in Philippinen, Malaysia, Indonesien schnell erschöpft, dann nicht nur Anlandungen verweigert, sondern Boote oft auch wieder auf die hohe See geschleppt und dort sich selbst überlassen – Versuche nehmen deshalb zu, trotz 3.500 km Entfernung bis nach Australien zu kommen
- Im Zeitraum 1976-79 irreguläre Bootsankünfte in Australien mit insgesamt gut 2.000 Flüchtlingen, unbekannt, wie viele unterwegs umkamen oder Piraten in die Hände fielen. – Bis ca. 1977 werden in Australien Ankommende ohne weiteres aufgenommen, allerdings wächst der Widerstand gegen irreguläre Ankünfte in Australien immer mehr.
- 1979 schließt der australische Ministerpräsident Fraser mit Malaysia und Indonesien eine Vereinbarung, wonach Australien registrierte Flüchtlinge aus Erstaufnahmelagern in diesen Ländern aufnimmt unter der Bedingung, dass weitere irreguläre Bootsabfahrten Richtung Australien verhindert werden; in den anschließenden 10 Jahren nur noch 56 irregulär Angekommene.
- Nach 1989 und dem Auslaufen der Vereinbarung nehmen die irregulären Ankünfte wieder zu (neben Vietnamesen nun vor allem auch Kambodschaner). Unter wechselnden australischen Regierungen werden die Einwanderungsbedingungen mal verschärft, bis hin zur Haftunterbringung auf zwei abgelegenen kleinen Inseln außerhalb des australischen Hoheitsgebiets (Nauru, Manus), mal wieder etwas gelockert. Um 2010 kommen jährlich ein paar Tausend Bootsflüchtlinge in Australien irregulär an, die Bedingungen der Haftunterbringung werden international immer wieder heftig kritisiert.
- 2011 Versuch der australischen Regierung, erneut eine Vereinbarung mit Malaysia zu schließen (Aufnahme von 4000 durch UNHCR anerkannten Flüchtlingen aus Malaysia in Australien innerhalb von 4 Jahren, Rücknahme von bis zu 800 Nicht-Anerkannten aus Australien in Malaysia). Vereinbarung wird aber von Opposition (Liberale und Grüne) abgelehnt, da Malaysia die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) nicht ratifiziert habe und deshalb nicht an die Vorgaben für

Asylverfahren gebunden sei und weil nach der Vereinbarung die 800 Zurückgenommenen in Malaysia besser behandelt würden als 94.000 andere Asylbewerber dort, das sei unmenschlich.

- Nach dem Scheitern der Vereinbarung im Sommer 2011 kommen bis Ende 2013 knapp 39.000 Flüchtlinge irregulär nach Australien, ca. 600 ertrinken unterwegs. Die australische Regierung bringt dann alle irregulär Ankommenden in Haftlager auf Nauru und Manus (Papua-Neuguinea) und verkündet, dass Bootsflüchtlinge ohne Visum nie mehr aufgenommen, sondern zeitlich unbegrenzt auf diesen Inseln (unter furchtbaren Umständen) interniert würden ([Abschreckungspolitik mit Menschenrechtsverletzungen](#), obwohl alle drei beteiligte Staaten der GFK beigetreten sind).

2016 distanzieren sich zwar wichtige Gegner der Vereinbarung von 2011 von ihrem damaligen kompromisslosen Verhalten, aber da war es zu spät. [Beide große Parteien in Australien](#) stehen jetzt hinter der Abschreckungspolitik und rechtfertigen das so: Von 2009 bis 2014 seien knapp 52.000 irreguläre Flüchtlinge aufgegriffen und 1.158 Ertrunkene registriert worden; nach der konsequenten Inhaftierung auf Nauru und Manus lägen dagegen beide Zahlen von 2015 bis heute bei Null.

EU-Türkei-Vereinbarung

Die in kurzer Frist erreichte Vereinbarung vom März 2016 zwischen EU und Türkei zielte aus EU-Sicht vor allem darauf ab, die Kontrolle über den Flüchtlingszustrom nach Griechenland wiederzugewinnen, aber auch die humanitär bedrohliche Situation der syrischen Flüchtlinge zu verbessern. Die Türkei war im Gegenzug besonders interessiert an Finanzhilfen für die Versorgung der ca. 3-4 Millionen in die Türkei Geflüchteten (ganz überwiegend aus Syrien) sowie an Visaerleichterungen für die Einreise von türkischen Staatsbürgern in die EU. Eine Übersicht zu Vorgeschichte der Vereinbarung, ihrem Inhalt, problematischen Aspekten, zur Entwicklung der Umsetzung und der Folgen ist in [Wikipedia](#) und vom [Mediendienst-Integration](#) zusammengestellt. Als wichtige Punkte zur Beurteilung der Umsetzung können gesehen werden:

- Die Flucht über das Mittelmeer auf die griechischen Inseln wurde stark verringert. Die Zahl der irregulären Ankünfte in Griechenland sank von Oktober 2015 bis 2018 um gut den Faktor 50, die Zahl der Ertrunkenen und Vermissten in der Ägäis um mehr als den Faktor 5. Der erhebliche Rückgang der Flüchtlingszahlen in Griechenland im Jahr 2016 wurde von [Frontex](#) für das Frühjahr 2016 mehr auf das Schließen der Balkanroute zurückgeführt, später dann mehr auf die EU-Türkei-Vereinbarung.
- Die syrischen Flüchtlinge wurden anfangs relativ offen in der Türkei aufgenommen. Ein Teil fand Schutz und Unterbringung in offenen Lagern mit Schulen, Krankenhäusern und ausreichender Versorgung im Süden der Türkei. (Unstrittig ist, dass diese Lager mit Beobachtung durch EU und UNHCR besser ausgestattet und humaner sind als die Lager auf den griechischen Inseln wie Moria oder jetzt Karatepe.) Der überwiegende Teil zog allerdings in die größeren Städte mit zwar meist armseligen Unterkünften, aber größeren Chancen, Arbeit zu finden (überwiegend tolerierte Schwarzarbeit). Mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in der Türkei hat sich jedoch inzwischen die Einstellung von türkischer Regierung und Bevölkerung gegenüber den Flüchtlingen negativ entwickelt.
- Von April 2016 bis Herbst 2020 wurden im Rahmen der EU-Türkei-Vereinbarung knapp 27.000 syrische Flüchtlinge aus Lagern in der Türkei in die EU [umgesiedelt](#). An der Aufnahme beteiligten sich – zumindest zeitweise – 20 Staaten der EU sowie Norwegen. Möglich gewesen wären nach der Vereinbarung 72.000, was aber nicht an der Vereinbarung, sondern an der abnehmenden Aufnahmebereitschaft in den EU-Mitgliedsstaaten scheiterte.
- Die ebenfalls in der Vereinbarung vorgesehene Rückführung von als nicht schutzberechtigt eingestuften Flüchtlingen von Griechenland in die Türkei ist erheblich hinter den Erwartungen

zurückgeblieben. Bis Herbst 2020 waren es lediglich etwas mehr als 2100 Migranten. Als Gründe dafür werden zu lange dauernde [Asylverfahren](#) in Griechenland gesehen sowie – zeitweise – Bedenken der Regierung Tsipras, überhaupt Menschen zurück in die Türkei zu schicken.

- Zu den vereinbarten Zahlungen der EU zur Versorgung syrischer Flüchtlinge in der Türkei mit konkret vereinbarten Projekten wird von Seite der türkischen Regierung regelmäßig geäußert, dass es erhebliche Rückstände gebe. Von der EU wird diese Kritik ebenso regelmäßig als unbegründet zurückgewiesen.
- Für die Türkei war besonders interessant, zu einer Visafreiheit für Reisen von türkischen Staatsbürgern in die EU zu kommen. Dieser Punkt war in der Vereinbarung mit 72 Bedingungen verknüpft, von denen 67 relativ schnell als erfüllt eingestuft wurden. Der gravierendste und gegenwärtig offensichtlich [nicht lösbare offene Punkt](#) ist aus Sicht der EU die Änderung des in der Türkei geltenden Anti-Terror-Gesetzes. Die EU-Kommission sieht sich deshalb nicht in der Lage, eine Änderung der geltenden EU-Visum-Verordnung vorzuschlagen.

Die Vereinbarung ist von ganz unterschiedlichen Seiten z.T. heftig kritisiert worden. Und es ist sicher unbestreitbar, dass aus rechtlicher Sicht einige Punkte problematisch waren und sind. Auch wurde oft kritisiert, dass sie Regelungen für Syrer vorsah, aber nicht für Afghanen und Iraker, da die Türkei diese dezidiert nicht in die Vereinbarung einschließen wollte. Der entsprechenden Kritik ist jedoch anzulasten, dass sie dabei meist zwei zentrale Fragen nicht behandelt:

- a) Hat die Vereinbarung für Menschen in akuter Not eine deutliche Verbesserung der humanitären Situation gebracht?**
- b) Wäre in dem für die Verhandlungen verfügbaren Zeitraum – ein Monat, allenfalls zwei – eine günstigere/umfassendere Vereinbarung real erreichbar gewesen und auf welchem Wege?**

Auch im Rückblick ist die erste Frage wohl eher mit „ja“ und die zweite eher mit „nein“ zu beantworten („[Warum der Flüchtlingspakt mit der Türkei besser ist als sein Ruf](#)“, „[Ein Deal, der beiden Seiten nützt](#)“). Die Vereinbarung bot eine [merkliche](#) Verbesserung für etliche 100.000 Syrer sowie für Griechenland, denn das drohende Übersetzen von einigen weiteren 100.000 Syrern nach Griechenland mit gleichzeitig durch Österreich und Ungarn gesperrten Routen auf dem Balkan hätte in Griechenland und einigen anderen Balkanländern kurzfristig zu einer extrem kritischen Situation geführt. Und wäre es wegen der Benachteiligung der Afghanen gerechtfertigt gewesen, die Vereinbarung abzulehnen, obwohl das den Tausenden von Afghanen in der Türkei nichts gebracht, aber der großen Zahl von Syrern geschadet hätte – die Ablehnung also nur fiktiv dem Gleichheitsprinzip gedient hätte? Insgesamt wäre somit ein Verzicht auf die Vereinbarung trotz der rechtlichen Bedenken ethisch problematisch gewesen.

Im Anhang „Weitere Beispiele für Vereinbarungen“ sind noch einige Vereinbarungen und Abkommen vor allem der EU mit Drittstaaten kurz skizziert. Es hat also schon ein ganzes Spektrum unterschiedlicher Vereinbarungen und Abkommen gegeben – mit und ohne militärische Komponente, mit und ohne humanitäre Maßnahmen, mit und ohne stabilisierende Unterstützung für den beteiligten Drittstaat – und vor allem: mit geringerem oder größerem Erfolg in der Reduzierung irregulärer Migration und der Verbesserung der humanitären Situation. *Einen Überblick zu Vereinbarungen zwischen Afrika und EU bis 2015 geben auch die [wissenschaftlichen Dienste](#) des Bundestags und [Der Paritätische Gesamtverband](#).*

Wo aber lagen die Gründe für die teilweise geringen Erfolge? Insbesondere dürfte das an Folgendem gelegen haben:

- Keine ausreichende Einbindung des Abkommens in ein längerfristiges politisches und wirtschaftliches Gesamtkonzept der beteiligten EU-Länder für die betroffene Region
- Keine ausreichende Berücksichtigung der Interessen des/r beteiligten Drittstaats/en im Abkommen und damit dort fehlende Motivation, die Vereinbarungen konsequent umzusetzen

Eine sehr [anschauliche Analyse](#) der verschiedenen Hindernisse auf dem Weg zu einem „soliden“ Abkommen gibt es zu den Verhandlungen zwischen der EU und Marokko, aus der sich einiges lernen lässt, um Misserfolge zu vermeiden. Einen kompakten Überblick über die schwierigen Versuche der EU, Migrationsströme zu regulieren, gibt eine [Analyse mit Empfehlungen](#), die 2019 beim Wilfried-Martens-Zentrum für Europäische Studien veröffentlicht wurde.

Bei systematischer Auswertung der bisherigen positiven und negativen Erfahrungen und der Analyse der jeweiligen Randbedingungen für zukünftige Abkommen ließen sich die Erfolge naheliegender Weise vergrößern.

2. Wichtige Aspekte für Abkommen

Ziele, Verbesserungen für Schutzbedürftige

Für die Verbesserung der Situation von Fluchtwilligen in Herkunftsstaaten bzw. Flüchtenden in Transitstaaten sollten Abkommen folgende Ziele verfolgen:

- a) Verringerung von Gefahren durch Krieg oder persönliche Verfolgung
- b) Menschenwürdige Behandlung und Unterbringung, auch unter Berücksichtigung vulnerabler Gruppen
- c) Schaffen von Perspektiven zur eigenständigen Existenzsicherung (Ausbildung, Arbeit)
- d) Zugang zu rechtsstaatlichen Verfahren, auch um ggf. Schutzrechte geltend zu machen und evtl. legalen Zugang in ein EU-Land zu erhalten, möglichst ohne lange Fluchtwege mit Schleppern
- e) Bekämpfung von Schlepper- und Menschenhandel-Netzwerken
- f) Bereitschaft, in Europa rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber im vereinbarten Rahmen und unter Berücksichtigung von a) bis d) zurückzunehmen
- g) Zweckgebundenheit von vereinbarten finanziellen Unterstützungen
- h) Möglichkeiten, das Einhalten der Vereinbarungen zu überwachen

Geeignete Drittstaaten als Partner

Mit einem Herkunftsstaat wird, falls Krieg oder Verfolgung wesentliche Fluchtgründe waren, in der Regel kein Abkommen möglich sein, bei anderen Fluchtursachen ist ein Abkommen denkbar. Überwiegend wird es aber darum gehen, mit Nachbarstaaten/Transitstaaten Abkommen zu erreichen.

Für ein Abkommen sollten die Drittstaaten folgende Merkmale hinreichend aufweisen:

- a) stabile Regierung sowie leistungsfähige und korruptionsarme Verwaltung, Rechtsstaatlichkeit bei Verfahren
- b) Bereitschaft zu Maßnahmen im Sinne der genannten Ziele (d.h. Verzicht auf Aussperren von Schutzbedürftigen an der Landesgrenze)
- c) Bereitschaft zur Vertragstreue und Zusammenarbeit mit externen Experten, insbesondere von UNHCR

Berücksichtigung der Interessen der Drittstaaten

Offensichtlich gibt es nur dann eine realistische Perspektive auf Abschluss solcher Abkommen und ihre vertragsgerechte Umsetzung, wenn die Interessen des jeweiligen Drittstaats angemessen berücksichtigt werden – daran hat es bei einigen Abkommensversuchen in der Vergangenheit zu sehr gefehlt.

Zur Berücksichtigung der Interessen kann es z.B. gehen um:

- a) Partnerschaftlicher Umgang mit dem Drittstaat, Vermeiden kolonialistischer und imperialistischer Eindrücke
- b) Berücksichtigung des politischen Umfelds des Drittstaats
- c) Geregelte finanzielle Unterstützungen für definierte Aufgaben
- d) Übernahme von anerkannten Flüchtlingen aus Lagern in dem Drittstaat

- e) Unterstützung landesspezifische Entwicklungsprojekte
- f) Ggf. Unterstützung gegen Terrorgruppen wie z.B. IS, Boko Haram
- g) Günstige Visaregelungen für Bürger des Drittstaats
- h) Vergabe von Stipendien zur Ausbildung in einem EU-Land

3. Diskussion

Angesichts der Lage in vielen Ländern außerhalb Europas ist der Abschluss von Abkommen nicht überall möglich und manchmal auch schwierig. Um in der gegenwärtig bedrückenden Situation für Geflüchtete dennoch Verbesserungen zu erreichen, wird es notwendig sein, Kompromisse einzugehen, d.h. Abkommen auch dann abzuschließen, wenn die obengenannten Ziele nur teilweise erfüllt werden. Die Haltung „Wenn es keine 100%ige Lösung gibt, wollen wir kein Abkommen“ sollte nicht die Verbesserung inhumaner Zustände verhindern. Welche Kompromisse akzeptabel sind, muss sich im konkreten Fall daran orientieren, ob es zu nennenswerten Verbesserungen inhumaner Zustände kommt. Nochmal zu der EU-Türkei-Vereinbarung: Auch sechs Jahre später haben Kritiker bisher keinen Weg aufgezeigt, wie man tatsächlich eine bessere Lösung erreichen könnte und sie sich nicht nur wünscht.

Letztlich geht es um die Frage:

Ist es humanitär verantwortbar, wegen des Wünschbaren das Machbare abzulehnen?

Wo sind Abkommen anzustreben?

2020 sind in Deutschland rund [122.000 Asylanträge](#) (Erst- und Zweitanträge) gestellt worden, die Quote für die Anerkennung einer Schutzberechtigung sowie die Feststellung eines Abschiebeverbots lag insgesamt bei ca. 43 % mit großen Unterschieden je nach Herkunftsland.

Von den Asylanträgen entfielen

- a) Ca. 33 % auf Syrer (davon Schutzquote ca. 90 %), ca. 18 % auf Irak + Afghanistan (ca. 40%), ca. 5 % Iran + Pakistan (ca. 15 %)
- b) Ca. 5 % Eritrea + Somalia (ca. 60%)
- c) Ca. 6 % Nigeria + Guinea + Gambia + Ghana + Kamerun + Sierra Leone (ca. 10 %)

Diese drei Gruppen stellten somit etwa 2/3 der Asylanträge in Deutschland im Jahr 2020. Wenn Abkommen für diese drei Herkunftsgebiete abgeschlossen werden könnten, wäre bereits ein erheblicher Teil der bisherigen irregulären Migration nach Deutschland erfasst. Für andere EU-Länder ergeben sich natürlich quantitative Verschiebungen; für Spanien z.B. ist der Anteil der Gruppe c) höher, der von Gruppe a) geringer.

Damit bietet sich folgendes Vorgehen an:

- Für Flüchtlinge aus dem Nahen Osten und Südasien eine Neuverhandlung der EU-Türkei-Vereinbarung, da die Fluchtwege aus diesen Regionen ganz überwiegend über die Türkei laufen. Hierbei wäre nach Möglichkeit eine Anwendung mindestens auch für afghanische und irakische Flüchtlinge anzustreben.
Ebenso sollte Jordanien, das auch in erheblichem Umfang syrische Flüchtlinge aufgenommen hat, im Konzept des Abkommens/der Vereinbarung beteiligt werden. Beim Libanon mit ebenfalls vielen syrischen Flüchtlingen stellt sich die Frage, wieweit dann staatliche Strukturen vorhanden sind, mit denen eine Vereinbarung geschlossen werden kann.
- Für Flüchtlinge aus Ostafrika (Eritrea, Somalia) Vereinbarungen mit Kenia und Sudan, die bereits Lager mit Flüchtlingen aus diesen Ländern haben, evtl. kann auch Äthiopien eingebunden werden

- Flüchtlinge aus Westafrika, also aus der Länderkette von Gambia bis Kamerun, nutzen typischerweise Fluchtwege über Niger und Libyen oder Algerien ans Mittelmeer oder über Senegal, Mauretanien, Westsahara, Marokko nach Spanien (Kanarische Inseln, Cëuta und Melilla). Entsprechend bieten sich Vereinbarungen mit Niger, Senegal, Mauretanien und Marokko als Transitländern an, evtl. unter Einschluss von Herkunftsländern wie Gambia und Nigeria, bei denen eine hinreichende Umsetzung von Vereinbarungen denkbar ist. Seitens der EU-Länder könnte die Federführung von Spanien und Frankreich übernommen werden, die bereits vielfältige Kontakte zu mehreren dieser Länder haben. Deutschland, die Benelux-Länder und Italien könnten unterstützend tätig werden.

4. Fazit

Letztlich zeigt der Umgang mit Flüchtlingen weltweit: Wo es nicht gelingt, über Abkommen hinreichend kontrollierte und geregelte Abläufe für Fluchtbewegungen zu entwickeln, besteht eine erhebliche Tendenz, dass sich die Abschreckungsstrategie (z.B. „Nauru“, „Moria“) durchsetzt. Wer die Genfer Flüchtlingskonvention nicht scheitern lassen will, sollte deshalb für die Verbesserung von Abkommen arbeiten, statt bei ablehnender Kritik stehen zu bleiben. Dies gilt vor allem auch für eine Neuauflage der EU-Türkei-Vereinbarung („[Vorschlag für eine überarbeitete Erklärung EU-Türkei 2.0](#)“).

Die positiven wie negativen Erfahrungen zu Abkommen mit Drittstaaten, besonders im Falle der [Verhandlungen mit Marokko](#), geben reichlich Hinweise, wie Verhandlungen vorbereitet und welche Fehler vermieden werden sollten, um hilfreiche Abkommen zu erreichen. Wie weit solche Erkenntnisse im Rahmen des [neues Migrations- und Asylpakets der EU](#) vom September 2020 umgesetzt wird, bleibt abzuwarten.

Für Verhandlungen zu Abkommen sollte nicht nur eine detaillierte Analyse der Chancen, Probleme und Interessen der jeweiligen Region vorliegen, sondern man sollte die Gespräche auch mit psychologischem Einfühlungsvermögen und kreativ planen. In den Jahren 2021/2 würde sich beispielsweise anbieten, mit Blick auf die Corona-Folgen im Gesundheitsbereich und in der Wirtschaft eine deutliche Solidarität zu zeigen. Den Markt der Impfstoffe leerzukaufen und die Drittstaaten strategischen Impfstofflieferungen aus China und Russland zu überlassen ist z.B. keine sehr hilfreiche Vorbereitung für Verhandlungen.

5. Literatur

G. Knaus, Welche Grenzen brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst - Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl, München 2020 Deutschlandfunk, Australische Flüchtlingspolitik - Die Hölle auf Nauru, 10.08.2016, <https://www.deutschlandfunknova.de/beitrag/australische-fluechtlingspolitik-die-hoelle-auf-nauru>

European Stability Initiative, The popularity of pushbacks –lessons from Australia, ESI newsletter 5/2021, https://esi-web.org/pdf/ESI%20-%20The%20popularity%20of%20pushbacks%20-%20lessons%20from%20Australia%20-%207%20June%202021.pdf?utm_source=phplist431&utm_medium=email&utm_content=HTML&utm_campaign=The+popularity+of+pushbacks+%E2%80%93+lessons+from+Australia

Wikipedia, Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016, https://de.wikipedia.org/wiki/Erkl%C3%A4rung_EU-T%C3%BCrkei_vom_18._M%C3%A4rz_2016, abgerufen 7.7.2021

Mediendienst Integration, Wie viele Geflüchtete wollen nach Europa? 03.03.2020, <https://mediendienst-integration.de/artikel/wie-viele-gefluechtete-wollen-nach-europa.html>

<https://www.welt.de/newsticker/news1/article160929443/Frontex-Zahl-der-Bootsfluechtlinge-in-Griechenland-ist-2016-deutlich-gesunken.html>

EU-Kommission, Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, 16.10.2019, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_de.pdf

Umsiedlung und Rückführung: EU-Türkei-Abkommen wird kaum umgesetzt, 10.09.2020, <https://www.rnd.de/politik/fluechtlingskrise-eu-tuerkei-abkommen-wird-kaum-umgesetzt-4OHSU4SOMVDCTIA5B6QSRU2H4E.html>

EU-Commission, Turkey's progress on the visa liberalisation roadmap, 04.05.2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/turkey_progress_visa_liberalisation_roadmap_en.pdf

T. Avenarius, Warum der Flüchtlingspakt mit der Türkei besser ist als sein Ruf, SZ 06.02.2021, <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-fluechtlingsabkommen-tuerkei-1.5197756>

T. Kirchner, M. Kolb, Ein Deal, der beiden Seiten nützt, SZ 17.03.2021, <https://www.sueddeutsche.de/politik/deal-tuerkei-eu-fluechtlinge-1.5238588>

P. Rasonyi, Das Flüchtlingsabkommen ist unbeliebt, aber es funktioniert, NZZ, 18.03.2017, <https://www.nzz.ch/meinung/ein-jahr-fluechtlingspakt-eu-tuerkei-das-fluechtlingsabkommen-ist-unbeliebt-aber-es-funktioniert-ld.152095?reduced=true>

Wissenschaftliche Dienste, Ansätze zur Kontrolle von Migration und Flucht aus Ländern der MENA-Region, Deutscher Bundestag, WD 2 - 3000 - 156/15, November 2015, <https://www.bundestag.de/resource/blob/683024/4428127de11f59243407e9b55b16b9e9/WD-2-156-15-pdf-data.pdf>

Der Paritätische Gesamtverband, Migrations- und Entwicklungspolitik gegenüber Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern, August 2017, http://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Internationale_Kooperation/Dossier_Migrations-und_Entwicklungspolitik_final.pdf

K. Kaiser, EU-Morocco Negotiations on a Readmission Agreement: Obstacles to a Successful Conclusion, College of Europe 2019, <https://www.coleurope.eu/research-paper/eu-morocco-negotiations-readmission-agreement-obstacles-successful-conclusion>, deutsche Übersetzung bei ulrich.waas@unserveto-bayern.de verfügbar

Vít Novotný, Reducing Irregular Migration Flows through EU External Action, 2019 Wilfried Martens Centre for European Studies, <https://www.martenscentre.eu/publication/reducing-irregular-migration-flows-through-eu-external-action/>, deutsche Übersetzung bei ulrich.waas@unserveto-bayern.de verfügbar

Mediendienst Integration, Zahl der Flüchtlinge, Stand Mai 2021, <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/zahl-der-fluechtlinge.html>

European Stability Initiative (ESI), Vorschlag für eine überarbeitete Erklärung EU-Türkei 2.0, 16.03.2021, https://www-esiweb-org.translate.goog/proposal-revised-eu-turkey-statement-20?x_tr_sl=en&x_tr_tl=de&x_tr_hl=de&x_tr_pto=ajax,sc,elem

Mitteilungen der EU-Kommission vom 23.09.2020, Ein neues Migrations- und Asylpaket, Kapitel 6, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0501-0600/581-20.pdf?__blob=publicationFile&v=1

J. Stahnke, Spanien und Flüchtlinge - Operation Seepferdchen, FAZ 9.10.2015, https://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlings-krise/spaniens-vorgehen-gegen-fluechtlinge-13844097.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2

Zentrum für internationale Friedenseinsätze, Die Krise der Sahelzone, <https://www.zif-berlin.org/sahel-mali-niger>

Deutsche Welle, Schwerer Anschlag erschüttert Niger, 2.1.2021, <https://www.dw.com/de/schwerer-anschlag-ersch%C3%BCtert-niger/a-56117426>

P. Ford, In high stakes experiment, EU migration policy moves front lines to Niger, The Christian Science Monitor, 19.11.2018, <https://www.csmonitor.com/World/Africa/2018/1119/In-high-stakes-experiment-EU-migration-policy-moves-front-lines-to-Niger>

Brot für die Welt, Europäische Migrationspolitik mit afrikanischen Staaten, 18.8.2016, <https://www.brot-fuer-die-welt.de/blog/2016-europaeische-migrationspolitik-mit-afrikanischen-staaten-kernelemente-kurz-erklart/>

I. Sushko, EU-Visaliberalisierung für die Ukraine, Bundeszentrale für politische Bildung, 4.6.2018, <https://www.bpb.de/270142/analyse-eu-visaliberalisierung-fuer-die-ukraine-auswirkungen-auf-reformen-und-mobilitaet>

H. Hoffmann, Das Migrationsexperiment, SPIEGEL, 26.03.2021, <https://www.spiegel.de/ausland/ruanda-warum-die-eu-ein-fluechtlingslager-fuer-gefuechtete-aus-libyen-finanziert-a-0db93ffa-e2b3-4ca6-8d1c-a790317ffe08>

Anhang

Weitere Beispiele für Vereinbarungen

- Im September 1994 stellten die **USA und Kuba** in einer gemeinsamen Vereinbarung fest: *Die Vereinigten Staaten und die Republik Kuba anerkennen ihr gemeinsames Interesse daran, unsichere Ausreisen aus Kuba zu verhindern, die das Leben von Menschen gefährden.* Anschließend wurden, zusammen mit einer weiteren Vereinbarung 1995, u.a. folgende Regelungen getroffen: Kontingent von 20.000 Personen pro Jahr für legale Einwanderung in die USA, Anstrengungen seitens Kuba in der Überzeugungsarbeit, von unsicheren Ausreisen abzusehen, Auflösung des US-Flüchtlingslagers in Guantanamo entweder durch freiwillige Rückkehr nach Kuba oder Aufnahme der Flüchtlinge in die USA, Rücknahme von auf See aufgenommenen Flüchtlingen durch Kuba nach einem Stichtag, soweit bei diesen durch die USA kein echter Schutzbedarf festgestellt würde. Ergebnis: Die Zahl der von der US-Küstenwache auf See aufgegriffenen Kubaner ging von 38.560 im Jahr 1994 auf 525 im Jahr 1995 zurück.
- Im Zeitraum 2006 bis 2010 vereinbarte **Spanien mit Senegal und Mauretanien** gegen eine gewisse Entwicklungshilfe [Maßnahmen](#), um irreguläre Migration von der nordafrikanischen Atlantik-Küste auf die kanarischen Inseln zu verringern. Die Zahl der auf den Kanaren ankommenden Bootsflüchtlinge verringerte sich dadurch erheblich. Nach dem Zusammenbruch der staatlichen Ordnung in Libyen bildete sich dort eine neue Fluchtroute, sodass der 800 km lange Weg über den Atlantik zu den Kanaren kaum noch gewählt wurde. Die zwischen Spanien, Senegal und Mauretanien vereinbarten Maßnahmen liefen aus.
- Im Zeitraum 2006 bis 2014 haben sich **EU-Länder** im Rahmen von UN-Missionen oder aufgrund von Vereinbarungen **mit afrikanischen Regierungen** auch mehrfach mit eigenen Sicherheits-

kräften oder mit Ausbildung von einheimischen Sicherheitskräften an Aktionen zur [Stabilisierung von Verhältnissen](#) in afrikanischen Staaten beteiligt (Republik Kongo, Tschad, Zentralafrikanische Republik, Niger, Libyen, Mali) – mit unterschiedlichem Erfolg. In den genannten Sahel-Ländern konnte zwar bisher ein völliger Zusammenbruch der staatlichen Ordnung und damit eine verstärkte Fluchtbewegung vermieden werden, aber die Perspektiven für eine stabile Entwicklung sind weiterhin nicht günstig. Im Fall von Libyen ist die Situation sogar katastrophal. Lediglich [Niger](#) ist trotz ebenfalls großer Probleme infolge Eindringens von Terrorgruppen bisher ein gewisser Lichtblick. Durch gemeinsame militärische und humanitäre [Maßnahmen gegen Menschen-smuggel](#) konnte z.B. die durch Niger laufende irreguläre Migration von über 300.000 Personen im Jahr 2016 auf ca. 50.000 im Jahr 2018 verringert werden. Auch kam es zu einer Vereinbarung, dass Niger aus Gefangenenlagern in Libyen befreite Flüchtlinge in ein menschenwürdiges Lager aufgenommen hat, mit der Möglichkeit dort Verfahren zur Anerkennung einer Schutzberechtigung zu beantragen (Aufnahme von Anerkannten insbesondere in Frankreich).

- 2013 wurde zwischen der **EU und Marokko** ein [Partnerschaftsabkommen](#) zur Steuerung von Migration und Mobilität abgeschlossen. Damit wurden Verhandlungen eingeleitet, einerseits u.a. über erleichterte Visaerteilung für bestimmte Kategorien von marokkanischen Staatsbürgern (z.B. Studenten) sowie Studien- und Ausbildungsangebote, andererseits über Rücknahme illegaler Migranten und Bekämpfung von Schleuserorganisationen.
- Im Februar 2016 vereinbarte die **EU mit Jordanien** (EU-Jordanian-Compact) wirtschaftliche Unterstützungsmassnahmen für die Versorgung der ca. eine Million syrische Flüchtlinge und die Einrichtung von speziellen Wirtschaftszonen, um Arbeitsplätze zu schaffen und so zur Stabilisierung des Landes beizutragen.
- 2017 wurde zwischen der **EU und der Ukraine** (analog auch mit **Georgien**) nach mehrjährigen Vorbereitungen eine [Vereinbarung](#) geschlossen, die auch festgelegte Reformmassnahmen umfasste (insbesondere gegen Korruption bei Grenzbehörden). Danach können einerseits die Staatsbürger dieser Länder Visa-frei in die EU einreisen (Besuche), andererseits sicherten diese Länder zu, gegen irreguläre Migration (z.B. mit gefälschten Ausweispapieren) vorzugehen und erklärten sich bereit, ihre Staatsbürger bei Ausweisung aus der EU kurzfristig aufzunehmen. Weiterhin wurden jährliche Kennzahlen (z.B. für Fälle mit widerrechtlichem Aufenthalt in der EU) festgelegt, bei deren Überschreiten die Visafreiheit wieder eingeschränkt werden kann. Nach bisheriger Erfahrung sind in der Folge dieser Vereinbarung die Fälle irregulärer Migration aus diesen Ländern deutlich zurückgegangen.
- 2018 schloss die **EU mit Ruanda** eine [Vereinbarung](#) über die Einrichtung eines Lagers zur Aufnahme von Flüchtlingen, die in libyschen Lagern festgehalten worden waren. Die Flüchtlinge leben dort unter erheblich besseren Bedingungen als z.B. in Moria, werden vom UNHCR betreut und können dort Anträge für ein Resettlement-Programm stellen.