



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 10. Oktober 2014
(OR. en)

14141/14

JAI 765
ASIM 88
FRONT 215
RELEX 826
COMIX 544

A-PUNKT-VERMERK

Absender: Vorsitzes

Empfänger: Rat

Betr.: Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates: "Maßnahmen zur
verbesserten Steuerung der Migrationsströme"

Der Rat wird ersucht, den beiliegenden Text als Schlussfolgerungen des Rates anzunehmen.

Maßnahmen zur verbesserten Steuerung der Migrationsströme

Strategischer Ansatz und operative Prioritäten

Auf ihrer informellen Tagung am 8. Juli in Mailand bestätigten die JI-Minister im Anschluss an die Annahme der strategischen Leitlinien für den JI-Bereich durch den Europäischen Rat, dass sie sich gemeinsam engagieren, um die gegenwärtige Polarisierung entsprechend den Grundsätzen Solidarität/Verantwortung zu überwinden und eine gemeinsame Haltung und gemeinsame Maßnahmen auf EU-Ebene zu entwickeln.

Die wachsenden Migrationsströme und die Verlagerung der Zugangswege zur EU, die auch eine Folge von auf nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen sind, stellen eine Herausforderung dar, die durch gemeinsame Maßnahmen angegangen werden muss. Dies ist umso wichtiger, als diese Migrationsströme nicht nur Auswirkungen auf die Länder an den Außengrenzen Europas, sondern – auch aufgrund der extensiven Sekundärmigration – auf Europa als Ganzes haben.

Der Migrationsdruck, der zuvor an der Landgrenze zwischen Griechenland und der Türkei sowie an der Landgrenze zwischen Bulgarien und der Türkei aufgetreten ist, konzentriert sich gegenwärtig vor allem auf den Mittelmeerraum. Gleichzeitig müssen die Instabilität an der östlichen Grenze (Ukraine), die neu aufgetretenen Bedrohungen im Nahen Osten (Irak) sowie in den Ländern entlang der Seidenstraße und die Migrationsströme aus den westlichen Balkanstaaten sorgfältig überwacht werden, weil hierdurch ein neuer Migrationsdruck entstehen kann, auf den Europa als Ganzes vorbereitet sein muss, um rechtzeitig reagieren zu können.

Im Hinblick auf dieses Ziel hat der Vorsitz einige Vorschläge für das mögliche weitere Vorgehen vorgelegt; mit der Festlegung eines nachhaltigen, auf drei Säulen beruhenden Ansatzes soll in einer strukturierten Weise über die unmittelbaren Notfallmaßnahmen hinaus auf den Migrationsdruck reagiert werden. Ein solcher Ansatz könnte als Konzept für den Umgang mit möglichen künftigen Herausforderungen dienen und an die Besonderheiten der entstehenden Situation angepasst werden.

Die drei Säulen umfassen Folgendes: die Zusammenarbeit mit Drittländern mit besonderem Schwerpunkt auf der Bekämpfung von Schleppern und Menschenhändlern, die Stärkung der Fähigkeit von FRONTEX, flexibel und rechtzeitig auf neue Risiken und neuen Druck reagieren zu können, und schließlich Maßnahmen in der EU zur Aufrechterhaltung und vollständigen Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, auch durch eine verstärkte operative Zusammenarbeit. Dieser strategische und operative Ansatz baut auf den Ergebnissen der Task Force "Mittelmeerraum" auf und zielt auf eine gestraffte, aber flexible Umsetzung dieser Ergebnisse ab, so dass sie an neue Tendenzen bei den Migrationsströmen angepasst werden können.

Da der Mittelmeerraum, was die Migrationsströme anbelangt, gegenwärtig der wichtigste Brennpunkt ist, der Europa als Ganzes betrifft, sollten die ausführlichen Maßnahmen, die kurzfristig umzusetzen sind, sich in erster Linie auf dieses Einsatzgebiet konzentrieren.

I. Maßnahmen in Zusammenarbeit mit Drittländern

Maßnahmen in **Drittländern** sollten vorrangig auf folgende Länder abstellen, denen bei den Migrationsbewegungen derzeit eine entscheidende Rolle zufällt: Westafrika (**Niger, Mali, Tschad, Gambia, Ghana, Mauretanien, Senegal, Nigeria**), Ostafrika (**Sudan, Äthiopien, Eritrea, Somalia**), Nordafrika (**Libyen, Ägypten, Algerien, Marokko, Tunesien**) sowie die **Nachbarländer Syriens (Jordanien, Libanon, Türkei, Irak)**, da diese Länder den Großteil der **syrischen Flüchtlingsströme aufnehmen und unter extremem Druck stehen**. In **Libyen** sollten alle Bemühungen darauf abzielen, dass Voraussetzungen geschaffen werden, die die Einleitung eines umfassenden politischen Dialogs auch über Migrationsfragen ermöglichen. Kurzfristig sollten internationale Organisationen vor Ort bei ihren Aktivitäten unterstützt werden. Auch Ländern entlang der Seidenstraße, darunter insbesondere Afghanistan, Pakistan und Bangladesch, sollte Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Insbesondere die folgenden Initiativen sollten vor allem im Hinblick auf die Verhütung gefährlicher Überfahrten unverzüglich ergriffen werden:

- a) Ermittlung – gemeinsam mit den tunesischen, den ägyptischen und den libyschen Behörden – von Möglichkeiten, wie die Versorgung mit Schiffen aus Tunesien und Ägypten erschwert werden kann, und gleichzeitig Unterstützung dieser Länder bei der Steuerung der Migrationsströme;
- b) bessere Nutzung der Netze der für die Bekämpfung des Menschenhandels zuständigen Verbindungsbeamten in Drittländern, um einen effizienteren Informationsaustausch zu fördern;
- c) ferner Prüfung der Möglichkeit, gegebenenfalls Initiativen im Bereich der Strafverfolgung unter Einbeziehung gemeinsamer Ermittlungsgruppen mit relevanten Drittländern in die Wege zu leiten, um Menschenhandel und die Schleusung von Migranten zu verhindern und strafrechtlich zu verfolgen;
- d) Gewährleistung der zügigen Übermittlung aller Informationen an EUROPOL, die an den EU-Grenzen von den Überwachungsdiensten der Mitgliedstaaten und von FRONTEX zusammengetragen werden und für die Bekämpfung der Schleuser nützlich sind. Dazu sollten auch von EUROPOL koordinierte Initiativen für eine verstärkte polizeiliche Zusammenarbeit in Europa im Bereich der Schleuserkriminalität zählen. Vor diesem Hintergrund sollten FRONTEX und EUROPOL ihr Abkommen über die Verarbeitung personenbezogener Daten unverzüglich zum Abschluss bringen;
- e) Stärkung der in relevanten Drittländern bestehenden eigenen Kapazitäten zum Grenzmanagement und zur Migrationssteuerung, insbesondere in Äthiopien und Niger sowie in Libyen, Ägypten und Tunesien, auch durch Bereitstellung von technischer Hilfe;
- f) im Hinblick auf die Zerschlagung der Schleusernetze Fortsetzung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den türkischen Behörden zwecks eines zügigen Informationsaustauschs und verstärkter gemeinsamer Maßnahmen mit den EU-Mitgliedstaaten sowie zwecks einer uneingeschränkten Anwendung des Rückübernahmeabkommens;
- g) Vorbereitungen zur Aufnahme eines Dialogs mit Ägypten und Libanon über Migration, Mobilität und Sicherheit;
- h) Entwicklung neuer und vertiefter regionaler Entwicklungs- und Schutzprogramme für Nordafrika und das Horn von Afrika und uneingeschränkte Umsetzung des bestehenden regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramms im Nahen Osten;
- i) Umsetzung der EU-Sahel-Strategie, um zu Sicherheit, Stabilität und Governance in der Region beizutragen;

- j) Vorschlag einer glaubhaften Anzahl von Plätzen zur Neuansiedlung auf freiwilliger Grundlage, um eine alternative legale Möglichkeit zu bieten und in Zusammenarbeit mit dem UNHCR zur Stabilisierung der Flüchtlingsgemeinschaften beizutragen. Dabei gilt es nicht nur, den Bemühungen der von den Migrationsströmen betroffenen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, sondern es sollten alle Mitgliedstaaten in einer gerechten und ausgewogenen Weise zu diesem Ziel beitragen, auch mit Unterstützung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF);
- k) Unterstützung von Drittländern beim Aufbau ihrer Kapazitäten für die Betreuung von Rückkehrern im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Juni-Tagung);
- l) verstärkte Nutzung gemeinsamer Rückkehrmaßnahmen der EU, insbesondere unter der Koordinierung durch FRONTEX, auch durch die freiwillige Teilnahme von Mitgliedstaaten an dem gegenwärtigen Rückkehr-Pilotprojekt, und Ausbau der Programme für unterstützte freiwillige Rückkehr, die von internationalen Organisationen und NRO geleitet werden;
- m) Umsetzung der geplanten Informationskampagnen und Erwägung neuer Kampagnen über die Gefahren der irregulären Migration und die Möglichkeiten für eine legale Einreise nach Europa;
- n) Überzeugungsarbeit bei den Behörden in den Ländern Nordafrikas, damit sie an dem Netzwerk "Seahorse Mediterraneo" teilnehmen.

Solche Initiativen, die im Einklang mit dem Gesamtansatz für Migration und Mobilität durchgeführt werden, aber auch auf Mobilitätspartnerschaften aufbauen und weiterhin von längerfristigen Initiativen flankiert werden sollten, die die Ursachen für die Migrationsströme anpacken, werden dazu beitragen, **Migrantengemeinschaften – unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Schutzbedürftigen unter ihnen – zu stabilisieren** und **kriminelle Netzwerke**, die Nutzen aus der Schleusung von Migranten und dem Menschenhandel ziehen, zu **zerschlagen**, und zwar auch, um gefährliche Reisen in die EU zu verhindern. Diese Initiativen sollten ferner Drittländern Anreize bieten, damit sie sich umfassend einbringen und Eigenverantwortung übernehmen. Weitere starke Anreize sollten in allen politischen Maßnahmen und Instrumenten der EU ermittelt werden, um eine engere, partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Drittländern in Migrationsfragen zu fördern. In Transitländern könnten unter Leitung des UNHCR/der IOM Zentren eingerichtet werden, um die unter den Buchstaben h, j und l aufgeführten Maßnahmen kohärent umsetzen und dadurch den betroffenen Drittländern konkrete Formen der Solidarität und Unterstützung bieten zu können. Auch das EASO könnte in seiner externen Dimension eine hilfreiche Rolle bei der Umsetzung mehrerer Maßnahmen spielen.

Der Europäische Auswärtige Dienst, die Kommission sowie die Mitgliedstaaten mit gefestigten bilateralen Beziehungen zu den obengenannten Drittländern, werden zum Erreichen dieser Ziele eng zusammenarbeiten und ihr Fachwissen in diesen Bereichen zur Verfügung stellen müssen.

Nicht zuletzt sollten wir auf den positiven Erfahrungen mit dem Rabat-Prozess aufbauen, **der auf die westafrikanischen Migrationsrouten abzielt, und** prüfen, ob es möglich ist, ein solches Modell auf andere Regionen in Afrika zu übertragen, insbesondere auf Ostafrika, wo eine der Hauptrouten für den Zugang zur EU liegt; Ausgangspunkt könnte die Initiative EU-Horn von Afrika im Hinblick auf Migrationsrouten, die für Menschenhandel und Migrantenschleusung genutzt werden (Khartum-Prozess), sein. Auch das EUROMED-Rahmenprogramm für Migration sollte hierzu genutzt werden.

II. Verstärktes Management der Außengrenzen und FRONTEX

Die Durchsetzung der Überwachung der EU-Außengrenzen ist von größtem Interesse für alle Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten sollten eng mit Frontex zusammenarbeiten, um die Präsenz der Agentur im Mittelmeerraum zu konsolidieren. **Insbesondere muss unverzüglich mit dem Einsatz der neuen gemeinsamen Aktion Triton im zentralen Mittelmeerraum begonnen werden. Während dieser Phase wird eine umfassende Koordinierung mit den von Italien getroffenen Notfallmaßnahmen gewährleistet werden, damit diese rasch beendet werden können.** Ziel der **von Frontex koordinierten gemeinsamen Aktion, die dem Mandat von Frontex entsprechen muss**, ist es, das Eintreten der EU für die Überwachung der gemeinsamen Außengrenzen unter ausschließlich ziviler Kontrolle zu bekräftigen.

Dieses Ziel kann durch folgende Schritte verwirklicht werden:

- Festlegung des Einsatzgebiets sowie der erforderlichen Mittel, Ressourcen und Module für die verstärkte gemeinsame Frontex-Aktion auf der Grundlage einer Risikoanalyse und des von dem Einsatzmitgliedstaat bzw. den Einsatzmitgliedstaaten und von Frontex angegebenen Bedarfs;

- Bereitstellung erforderlicher zusätzlicher operativer Mittel an die Agentur durch die Mitgliedstaaten;
- Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Durchführung einer von Frontex koordinierten Aktion durch die Kommission und die Haushaltsbehörde im Rahmen der verfügbaren EU-Mittel.

Die verstärkte Frontex-Aktion könnte ferner operative Instrumente umfassen, die auf die Identifizierung von Migranten, die Bereitstellung von Informationen und die Ermittlung besonders schutzbedürftiger Personen oder von Personen, die medizinische Betreuung benötigen, abzielen, damit ihren Bedürfnissen sofort nach der Bergung entsprochen werden kann. Das EASO könnte diese Bemühungen im Rahmen seines Mandats unterstützen.

Ab 2015 muss im Hinblick auf die Stärkung der operativen Fähigkeiten von Frontex eine dauerhafte Aufstockung der Finanzmittel der Agentur im Rahmen des normalen Haushaltszyklus und der Gesamtobergrenze des mehrjährigen Finanzrahmens bewilligt werden; diese Aufstockung muss auf der Grundlage der von Frontex durchgeführten umfassenden Risikoanalyse erfolgen, die sämtliche Luft-, Land- und Seegrenzen der EU erfasst, damit eine flexible Neuaufteilung der Mittel zur Reaktion auf neue Bedrohungen und Herausforderungen ermöglicht wird.

Die Mitgliedstaaten könnten auf die durch den neuen Fonds für die innere Sicherheit – Außengrenzen geschaffene Möglichkeit zurückgreifen, im Rahmen ihrer nationalen Programme Ressourcen zur Finanzierung operativer Unterstützungsmaßnahmen im Bereich des Grenzmanagements zuzuteilen¹.

¹ d.h. Kosten im Zusammenhang mit Aktionen für eine wirksame Kontrolle der Außengrenzen: Die Mitgliedstaaten können bis zu 40 % der durch den Fonds für die innere Sicherheit – Außengrenzen an ihre nationalen Programme zugeteilten Mittel für die Finanzierung operativer Unterstützungsmaßnahmen verwenden.

III. Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten – Aufnahme und Abnahme von Fingerabdrücken

Die EU muss auf kurze Sicht **Maßnahmen ergreifen, um für eine umfassende und kohärente Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu sorgen**. Hierzu müssen alle Mitgliedstaaten vorrangig Investitionen tätigen und Kapazitäten aufbauen, um ein flexibles nationales System für Aufnahme und Asyl zu schaffen, das in der Lage ist, plötzliche Migrationsströme zu bewältigen². Ferner sollten zur Bewältigung der extensiven Sekundärmigration, die derzeit innerhalb der EU stattfindet, Lösungen zur Bekämpfung der von Schleuserbanden zur Umgehung des EURODAC-Systems (Abnahme von Fingerabdrücken und Identifizierung von Migranten) erdachten Vorgehensweisen gefunden werden. Gleichzeitig sollten Mitgliedstaaten, die einem besonderen Druck ausgesetzt sind, Unterstützung erhalten.

Daher sollten die Mitgliedstaaten die umfassende und kohärente Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gewährleisten und gleichzeitig insbesondere auf eine systematische Identifizierung, Registrierung und Abnahme von Fingerabdrücken hinarbeiten, indem sie unter anderem

- (1) sicherstellen, dass an Land Fingerabdrücke abgenommen werden, und zwar unmittelbar nach der Ergreifung bei illegalen Grenzübertritten, und in vollständiger Übereinstimmung mit der EURODAC-Verordnung;
- (2) restriktive Maßnahmen ergreifen, um ein Untertauchen zu verhindern, wenn Migranten sich der Abnahme von Fingerabdrücken widersetzen, wobei die Grundrechte zu achten sind;
- (3) Migranten rechtzeitig über ihre Rechte und Pflichten und über die Folgen der Nichteinhaltung der Vorschriften zur Identifizierung unterrichten.

² In Italien ist beispielsweise eine eingehende Überarbeitung des Aufnahme- und Asylsystems im Gange. Ziel ist der Aufbau eines dreistufigen Aufnahmesystems, mit neuen Zentren für die Erstaufnahme, in denen Migranten nur so lange bleiben, bis sie zu größeren Verwaltungszentren befördert werden. Diese – insgesamt etwa 20 – bilden das Rückgrat des Systems; hier findet das Screening, einschließlich Abnahme von Fingerabdrücken, statt und wird eine erste Bewertung der Asylanträge vorgenommen. Die dritte Stufe umfasst die endgültige Integration der Flüchtlinge in das bestehende Aufnahmesystem auf lokaler Ebene (SPRAR), das ausgeweitet wird, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden.

Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten, die einem besonderen Druck ausgesetzt sind, sollten alle Mitgliedstaaten die im Rahmen der Dublin-Verordnung zur Verfügung stehenden Instrumente umfassend nutzen, indem sie die Bestimmungen über die Familienzusammenführung anwenden, auch durch eine Stärkung der Systeme zum Auffinden von Familienangehörigen, und indem sie die Souveränitätsklausel in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH in größerem Ausmaß anwenden. Ferner sollte die Möglichkeit sondiert werden, systematischer auf vorrangige und beschleunigte Verfahren sowie auf Verfahren an der Grenze in begründeten Fällen nach Maßgabe der bestehenden Rechtsvorschriften zurückzugreifen. Das EASO sollte die Mitgliedstaaten bei diesen Bemühungen unterstützen und sein Pilotprojekt zur gemeinsamen Bearbeitung weiter vorantreiben. Eine weitere Maßnahme zur Unterstützung von Mitgliedstaaten, die einem besonderen Druck ausgesetzt sind, ist die Umsiedlung auf freiwilliger Basis, wobei den von den betroffenen Mitgliedstaaten bereits unternommenen Anstrengungen Rechnung zu tragen ist.

Folgemaßnahmen

Die hier dargelegten operativen Prioritäten sollten von allen beteiligten Akteuren unverzüglich umgesetzt werden; koordiniert wird dies durch die Europäische Kommission, die sich dabei eng mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst und dem Rat abstimmen wird. Die Kommission wird ersucht, dem Rat im Rahmen von Ad-hoc-Bewertungen mit Schwerpunkt auf den drei Säulen über den Stand der Umsetzung der vorgenannten Maßnahmen Bericht zu erstatten, insbesondere im Rahmen der Berichterstattung über die Task Force "Mittelmeerraum". Ein erster Bericht sollte auf der Dezember-Tagung des Rates Justiz und Inneres vorgelegt werden.