



Brüssel, den 12. Mai 2016
(OR. en)

8832/16

DEVGEN 90
ACP 68
RELEX 379
ASIM 70
MIGR 91
COHAFA 29
JAI 376
COAFR 127

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 12. Mai 2016

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 8553/16

Betr.: Das Konzept der EU in Bezug auf Vertreibung und Entwicklung
- Schlussfolgerungen des Rates (12. Mai 2016)

1. Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zum Konzept der EU in Bezug auf Vertreibung und Entwicklung, die der Rat auf seiner 3462. Tagung am 12. Mai 2016 angenommen hat.

Schlussfolgerungen des Rates zum Konzept der EU in Bezug auf Vertreibung und Entwicklung

1. Weltweit sind mehr als 60 Millionen Menschen – Flüchtlinge und Binnenvertriebene – durch Konflikte, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen vertrieben worden. Angesichts der globalen Flüchtlings- und Migrationskrise, von der auch Europa betroffen ist, stellt dies für den Rat einen Anlass zu großer Besorgnis dar. Der Klimawandel, natürliche und vom Menschen verursachte Katastrophen sowie fehlende Entwicklungsmöglichkeiten oder mangelnde Sicherheit für die Menschen stellen diesbezüglich weitere Herausforderungen dar. Der Rat weist darauf hin, dass 86 % der Flüchtlinge weltweit in Entwicklungsregionen leben und dass die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) 25 % der Gesamtzahl der Menschen aufgenommen haben, die sich weltweit auf der Flucht befinden. Der Rat bekraftigt seine Zusage, auf friedliche Lösungen für Konflikte und auf dauerhafte und würdige Lösungen für Flüchtlinge und Binnenvertriebene, einschließlich einer sicheren freiwilligen Rückkehr, hinzuarbeiten; des Weiteren betont er die Bedeutung der Prävention und des Kapazitätsaufbaus als Eckpfeiler der Resilienz.
2. Der Rat erinnert an seine Schlussfolgerungen vom 19. Juli 2013 zum 2013 stattfindenden VN-Dialog auf hoher Ebene über Migration und Entwicklung und zum Ausbau der Verknüpfung von Entwicklung und Migration¹ sowie an seine Schlussfolgerungen vom Dezember 2014 zur Migration im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der EU², in denen "ein kohärentes und koordiniertes Entwicklungskonzept für Flüchtlinge und Binnenvertriebene und die Sicherstellung angemessener finanzieller Mittel zur Reaktion" gefordert wurden. Diese Forderung wurde auf der Tagung des Rates vom 26. Mai 2015 wiederholt.
3. Der Rat betont, dass ein rasches und entschiedenes politisches Handeln bei der Bewältigung langanhaltender Vertreibungssituationen erforderlich ist, und begrüßt daher die Mitteilung der Kommission "Leben in Würde: Von der Hilfeabhängigkeit zur Eigenständigkeit. Vertreibung und Entwicklung".

¹ Dok. 12415/13.

² Dok. 16901/14.

4. Der Rat erkennt an, dass Vertreibung schwerwiegende Auswirkungen nicht nur auf die Vertriebenen und deren Familien, sondern auch auf die Aufnahmeländer und -gemeinschaften hat. Das System der humanitären Hilfe allein kann den zunehmenden und sich weiterentwickelnden Bedarf der Vertriebenen und der Aufnahmeländer und -gemeinschaften nicht bewältigen, insbesondere weil immer mehr Krisen immer länger anhalten. Die Vertreibung stellt eine politische, menschenrechtliche, sicherheits-, entwicklungs- und wirtschaftspolitische Herausforderung dar, die durch Schleusung, Menschenhandel und Ausbeutung noch verschärft wird. Sie sollte aus einer bedarfsorientierten Perspektive heraus – unter Zugrundelegung eines rechtebasierten Ansatzes, der sämtliche Menschenrechte umfasst – durch eine langfristige Entwicklungsunterstützung angegangen werden, in die generell möglichst frühzeitig und während der gesamten Krise Entwicklungsakteure, einschließlich örtlicher Kräfte, eingebunden werden und die somit den humanitären Ansatz in koordinierter und kohärenter Weise ergänzt, unterstützt durch einen politischen Dialog. Das Ziel sollte darin bestehen, durch die Bekämpfung der Ursachen und der Dauer der Vertreibung auf nachhaltige globale und lokale Lösungen für Vertriebene hinzuarbeiten, damit ihr Leben verbessert wird und sie aus der Hilfeabhängigkeit befreit und zur Eigenständigkeit befähigt werden. Andererseits sollten die Aufnahmeländer und -gemeinschaften angemessene und nachhaltige Unterstützung erhalten und gleichzeitig die Vorteile, die Vertriebene bringen können, maximiert werden. Durch eine stärkere strategische und operative Verknüpfung von Entwicklung und humanitären Konzepten sollte angestrebt werden, einen Rahmen für breit angelegte Partnerschaften zu schaffen, die den Schutz verbessern und Vertriebenen und deren Aufnahmegemeinschaften dauerhafte soziale und wirtschaftliche Chancen schaffen, einschließlich der Bildung auf allen Ebenen, wobei den Prioritäten, den finanziellen Verhältnissen und den Bedürfnissen der Aufnahmeländer und -gemeinschaften Rechnung getragen wird.

Ein kohärentes, auf Entwicklung basierendes Konzept in Bezug auf Vertreibung

5. Der Rat begrüßt das Konzept und die Leitlinien, in denen das Potenzial der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, einen Beitrag zur Wirtschaft und Gesellschaft der Aufnahmeländer und -gemeinschaften zu leisten und sich aktiv daran zu beteiligen, bis eine sichere Rückkehr möglich ist, anerkannt wird. Der Rat ist der Auffassung, dass die Regierungen der Aufnahmeländer bei der Annahme und Umsetzung nationaler rechtlicher Systeme und Maßnahmen unterstützt werden sollten, die im Einklang mit internationalen Standards stehen und zur Eigenständigkeit der Vertriebenen führen und damit deren Rechte und Menschenwürde wahren. Im Rahmen der lokalen und nationalen Entwicklungspläne wird die EU bei der schrittweisen Umsetzung von Plänen und Maßnahmen zur sozioökonomischen Inklusion von Vertriebenen eng mit den Regierungen und lokalen Behörden der Aufnahmeländer zusammenarbeiten. Der Zugang zum Arbeitsmarkt, zur Bildung und zu Dienstleistungen ist hierbei von grundlegender Bedeutung. Diese Arbeit sollte auf Partnerschaften mit allen Entwicklungsakteuren, einschließlich der Diasporaangehörigen, beruhen. Die Beteiligung der örtlichen Zivilgesellschaft und des Privatsektors, beispielsweise durch öffentlich-private Partnerschaften, ist für das Anbieten von dringend benötigten Dienstleistungen und Beschäftigungs-, Geschäfts- und Investitionsmöglichkeiten sowohl für die Vertriebenen als auch für deren Aufnahmegemeinschaften von entscheidender Bedeutung. Diese Bemühungen sollten durch Solidarität, lokale Eigenverantwortung, Nachhaltigkeit und die Achtung der Menschenrechte untermauert werden und bei den konkreten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fakten ansetzen, die sich im Zuge der Auswirkungen und Folgen der Aufnahme von Flüchtlingen oder Binnenvertriebenen insgesamt ergeben.

6. Der Rat bekundet seine Entschlossenheit, Vertriebene und deren Aufnahmegemeinschaften systematisch in die Gestaltung, Programmierung und Durchführung der internationalen Zusammenarbeit und der Hilfsmaßnahmen in umfassender Weise einzubeziehen, und ersucht die EU und ihre Mitgliedstaaten sowie die internationalen Akteure nachdrücklich, entsprechend zu handeln. Die Maßnahmen zur Unterstützung nachhaltiger Lösungen müssen kontextspezifisch sein und auf die spezifischen Bedürfnisse und die Schutzbedürftigkeit der Vertriebenen – über die Rechtsstellung hinaus – eingehen. Die frühzeitige Mitwirkung und enge Koordinierung der politischen und entwicklungspolitischen Akteure zu Beginn einer Krise sollte die Regel sein, um unter uneingeschränkter Achtung des humanitären Völkerrechts, des Flüchtlingsrechts und der internationalen Menschenrechtsnormen die Soforthilfe und frühe Wiederaufbaumaßnahmen humanitärer Akteure zu ergänzen und auf diese aufzubauen. Dies steht im Einklang mit der in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verankerten Verpflichtung, niemanden auszuschließen ("leave no one behind"), indem die Rechte der Schwächsten, auch der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, gestärkt werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte Frauen, Jugendlichen und Kindern sowie schutzbedürftigen Gruppen, darunter Menschen mit Behinderungen, gelten. In dieser Hinsicht kommt der Bildung im Rahmen einer langfristigen Perspektive entscheidende Bedeutung zu.
7. Der Rat erkennt an, dass solide Fakten sowie gemeinsame Bewertungen in Bezug auf Entwicklung und humanitäre Lage, verlässliche Daten und umfassende Analysen der Flüchtlings- und Migrationsströme einschließlich der Auswirkungen auf die Aufnahmegemeinschaften für die Formulierung faktengestützter und ergebnisorientierter Maßnahmen von wesentlicher Bedeutung sind. Um dies zu verbessern, werden die Kommissionsdienststellen und die Mitgliedstaaten mit allen relevanten Akteuren zusammenarbeiten.
8. Mit einem kohärenteren Ansatz soll die Angemessenheit, Effizienz und Kostenwirksamkeit der bei langanhaltenden Vertreibungssituationen geleisteten EU-Hilfe verbessert werden – damit wird die humanitäre Hilfe auf koordinierte Weise ergänzt, um akute und mittelfristige Bedürfnisse zu decken, wobei Entwicklungskonzepte verwendet werden, die – unter uneingeschränkter Achtung der humanitären Grundsätze als Basis humanitärer Hilfe – längerfristige Perspektiven einschließen und die Würde der Vertriebenen wahren und deren Eigenständigkeit unterstützen sowie gleichermaßen die Resilienz der Aufnahmegemeinschaften und -länder fördern.

Nächste Schritte und weiteres Vorgehen

9. Der Rat stellt fest, dass derzeit – als Teil der Europäischen Migrationsagenda – wichtige neue Programmierungs- und Finanzierungsinstrumente entwickelt werden, die Soforthilfe mit mittel- und langfristiger Unterstützung sowohl für die Vertriebenen als auch für die Aufnahmegemeinschaften verbinden. Dazu gehören unter anderem speziell für diesen Zweck geschaffene EU-Treuhandfonds, die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei, die bevorstehenden Vereinbarungen mit Aufnahmeländern wie Jordanien und Libanon sowie regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme (RDPP) im Nahen Osten, am Horn von Afrika und in Nordafrika. In diesem Zusammenhang sieht der Rat den bevorstehenden Überprüfungen, auch der Finanzierungsinstrumente, erwartungsvoll entgegen; dabei soll die EU-Programmierung stärker darauf ausgerichtet werden, die Ursachen in angemessener Weise anzugehen und die langfristigen Perspektiven für Aufnahmegemeinschaften, Flüchtlinge, Binnenvertriebene sowie freiwillige Rückkehrer zu verbessern. Zu diesem Zweck fordert der Rat die Kommissionsdienststellen und den EAD auf, die Zusammenarbeit mit Partnerländern bei der Umsetzung einschlägiger Programme gemäß den internationalen Vereinbarungen zu verbessern.
10. Die EU möchte einen politischen Rahmen für eine effizientere, kontextspezifische und menschenwürdige Reaktion auf weltweite Vertreibungen schaffen und dafür sorgen, dass die Unterstützung der EU für Flüchtlinge und Binnenvertriebene – im Einklang mit der Europäischen Migrationsagenda – größtmögliche Wirkung erzielt, wobei dauerhafte Vertreibung, die eine langfristige Herausforderung für die Entwicklung darstellt, einen Schwerpunkt bilden soll. Die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sollte eine Priorität sein. Die Bemühungen sollten sich auf das stützen, was Aufnahmeländer sowie internationale und zivilgesellschaftliche Organisationen bereits leisten, um ein integriertes Paket von Maßnahmen anzubieten, das Bildung, Grundversorgung, Lebensunterhalt, menschenwürdige Arbeitsmöglichkeiten, privatwirtschaftliche Instrumente, Handel sowie insbesondere den Schutz, vor allem auch von Kindern, und die uneingeschränkte Einbeziehung der Vertriebenen umfasst, wobei den schutzbedürftigsten Gruppen besondere Aufmerksamkeit zuteil werden sollte. Dies wird beträchtliche Anstrengungen der EU und die uneingeschränkte Zusammenarbeit der betreffenden Länder erfordern, doch können die EU und die Mitgliedstaaten, auch mit Unterstützung der internationalen Finanzinstitutionen, einschließlich der Europäischen Investitionsbank, durch innovative und wirksame Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftshilfe und Investitionen in Infrastruktur und Wirtschaft sowie durch politischen Dialog und politische Maßnahmen dazu beitragen, diese Bedingungen zu schaffen.

11. Der Rat begrüßt den Weltgipfel für humanitäre Hilfe, der Ende Mai unter der Schirmherrschaft der VN stattfinden soll, und die im Bericht des Generalsekretärs der VN vorgestellte Agenda für Menschlichkeit ("Agenda for Humanity") sowie die im September 2016 anberaumte hochrangige Tagung der VN-Generalversammlung zum Thema Flüchtlinge und Migranten, die politischen, entwicklungspolitischen und humanitären Akteuren eine Gelegenheit bieten wird, sich beim Umgang mit Vertreibung zu einem kohärenteren und ganzheitlicheren globalen Ansatz als Teil einer breiter angelegten Migrationsagenda zu bekennen.
12. Der Rat fordert die Kommissionsdienststellen, den EAD und die Mitgliedstaaten auf, den neuen Politikrahmen für den Umgang mit Vertreibung umzusetzen, indem sie die notwendigen politischen, strategischen, rechtlichen und finanziellen Schritte unternehmen und konkrete Maßnahmen sowie ergebnisorientierte Folgemaßnahmen vorsehen. Der Rat fordert die Kommissionsdienststellen und den EAD ferner auf, dem Rat ab 2016 regelmäßig über die ergriffenen Maßnahmen und den Stand der Umsetzung zu berichten und sich für eine weitergehende Einbeziehung der Akteure einzusetzen.