



Rat der
Europäischen Union

119707/EU XXV. GP
Eingelangt am 20/10/16

Brüssel, den 18. Oktober 2016
(OR. en)

13453/16

ASIM 137
ACP 138
DEVGEN 225
COAFR 267
RELEX 862
CO EUR-PREP 40
CSDP/PSDC 591
ECOFIN 925
MAMA 217
COASI 206

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	18. Oktober 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 700 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT Erster Fortschrittsbericht über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 700 final.

Anl.: COM(2016) 700 final

13453/16

/ar

DGD 1B

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.10.2016
COM(2016) 700 final

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

**Erster Fortschrittsbericht über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit
Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda**

DE

DE

1. EINLEITUNG

Auswärtige Maßnahmen sind ein wesentlicher Bestandteil der in der Europäischen Migrationsagenda¹ dargelegten umfassenden EU-Strategie zur Bewältigung des Migrationsproblems. Die für die heutigen Migrationsströme verantwortlichen Faktoren sind von Dauer, sodass die EU eine langfristige Antwort finden muss. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung erfolgte bereits im November 2015 auf dem Gipfeltreffen in Valletta. Im Juni 2016 schlug die Kommission dann einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda².³ vor. Der Europäische Rat billigte noch im Juni 2016 den Partnerschaftsrahmen und forderte seine rasche Umsetzung, beginnend mit einer begrenzten Anzahl von Ländern. Im September wurde in der Erklärung von Bratislava betont, dass dieser Prozess „verringerte Ströme irregulärer Migration und höhere Rückkehrquoten bewirken“ sollte, wobei die Fortschritte vom Europäischen Rat im Dezember bewertet werden sollen.⁴

Der Partnerschaftsrahmen ist ein ehrgeiziges und vorausschauendes europäisches Konzept zur Vertiefung der Zusammenarbeit mit den Herkunfts-, Transit- und Zielländern. Sein Erfolg hängt vom uneingeschränkten Engagement aller Seiten ab. In diesem Sinne bedarf es gemeinsamer Anstrengungen der EU und der Mitgliedstaaten unter Einsatz des gesamten Spektrums der EU-Instrumente, um kurzfristige Lösungen für den unmittelbaren Migrationsdruck zu liefern. Zudem muss mehr investiert werden, um die Ursachen der irregulären Migration zu bekämpfen, nachhaltige Entwicklung und Stabilität zu fördern und Möglichkeiten für die legale Migration zu schaffen. Dies muss mit einer echten Partnerschaft mit jedem Drittland einhergehen, die auf die jeweiligen spezifischen Bedürfnisse und Interessen zugeschnitten und auf Ergebnisse ausgerichtet ist. In allen Fällen müssen die humanitären und die Menschenrechte betreffenden Erfordernisse der EU-Politik weiterhin im Mittelpunkt des Konzepts stehen.

Vor diesem Hintergrund werden in diesem ersten Bericht die erzielten Fortschritte dargelegt und es wird darauf eingegangen, wie die Hohe Vertreterin, die Kommission und die Mitgliedstaaten zusammengearbeitet haben, um den Partnerschaftsrahmen umzusetzen.⁵

Die Verwirklichung des Ziels einer gut gesteuerten Migration ist zwar ein langfristiges Unterfangen, doch müssen bei den dringlichen Aufgaben, Menschenleben zu retten, das Geschäftsmodell der Schleuser zu zerschlagen und die illegale Migration von Menschen in den Griff zu bekommen, auch sofortige Ergebnisse erzielt werden. In der ersten Phase hatte die Einrichtung der neuen Strukturen und Instrumente, die für die Verwirklichung der Ziele des Partnerschaftsrahmens notwendig sind, zwangsläufig Vorrang, doch wurden auch konkrete Ergebnisse erzielt. In dem vorliegenden Bericht werden die wichtigsten noch zu

¹ COM(2015) 240 final vom 13.5.2015.

² COM(2016) 385 final vom 7.6.2016.

³ Die Hohe Vertreterin stellte im Juni die Globale Strategie vor, die als wichtigen Aspekt die Bewältigung der Migration in Partnerschaft mit Drittländern enthält.

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>

⁵ Es wurden neue Strukturen eingerichtet, um die Partnerschaftsziele zu verwirklichen. Bei der Kommission wurde eigens ein aus Kommissionsmitgliedern bestehendes Projektteam eingerichtet, dem die Hohe Vertreterin in ihrer Funktion als Vizepräsidentin vorsteht. Das Sherpa-Netz wurde herangezogen, um eine rasche und direkte operative Zusammenarbeit mit den Hauptstädten der Mitgliedstaaten sicherzustellen. Mit der starken Unterstützung des Vorsitzes des Rates der EU über den AStV und die regelmäßigen Sitzungen der hochrangigen Gruppe „Asyl und Migration“ hat der Rat eine wichtige koordinierende Rolle gespielt. Die EU-Delegationen waren ebenfalls umfassend an der lokalen Koordinierung beteiligt.

bewältigenden Herausforderungen und die nächsten Schritte bei der Umsetzung der Partnerschaft für Dezember und darüber hinaus dargelegt.⁶

2. PRAKTISCHE UMSETZUNG DES PARTNERSCHAFTSRAHMENS

Die Pakte

Mit dem Konzept des Partnerschaftsrahmens ändert sich die Art und Weise, wie die EU gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Migrationsbeziehungen zu Herkunfts- und Transitdrittstaaten handhabt. Dabei steht das Konzept der Pakte („compacts“) im Mittelpunkt. Die Pakte stellen einen politischen Rahmen für die fortgesetzte operative Zusammenarbeit dar, wobei die unterschiedlichen Aktionsstränge zur Entwicklung einer umfassenden Partnerschaft mit Drittländern durch Bündelung der verfügbaren Instrumente und Hebel der EU und der Mitgliedstaaten zusammengefasst werden, um klare Ziele und gemeinsame Verpflichtungen zu verwirklichen. Die Einrichtung von Pakten kann zu förmlichen internationalen Übereinkünften wie etwa Rückübernahmeverträgen führen. Durch diese Pakte wird jedoch die Gefahr vermieden, dass die Durchführung konkreter Maßnahmen durch technische Verhandlungen über ein umfassendes förmliches Übereinkommen blockiert wird. Da die Merkmale einer für beide Seiten vorteilhaften Beziehung im Kontext der Migrationssteuerung schrittweise ermittelt werden, erfolgt die diesbezügliche praktische Umsetzung im Rahmen von Pakten, die auf die besondere Situation des jeweiligen Partnerlandes zugeschnitten sind. Diese Pakte dienen dann als Orientierung für die nachhaltige Verwirklichung der gemeinsam vereinbarten Ziele. Auf der Dezembertagung des Europäischen Rates sollen die Fortschritte im Hinblick auf diese Pakte bewertet werden.

Partnerschaft steht im Mittelpunkt des Konzeptes: Zum einen ist ein zwischen der EU und den Mitgliedstaaten abgestimmtes Vorgehen von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Pakte. Dem Partnerschaftsrahmen wird nur dann uneingeschränkt Erfolg beschrieben sein, wenn sich die Mitgliedstaaten politisch verpflichten – um die Priorität dieser Maßnahme hervorzuheben – und praktische Unterstützung leisten, insbesondere bei der Rückübernahme und Rückkehr, aber auch in Bereichen wie legale Migration. Zum anderen ist es unerlässlich, dass die EU und die Partnerländer zu einem gemeinsamen Verständnis ihrer Interessen kommen. Im Rahmen der Migrationssteuerung müssen die Interessen und Prioritäten beider Parteien zum gegenseitigen Nutzen in Einklang gebracht werden. Wenn die Partnerländer die Dynamik der Umsetzung aufrecht erhalten, kann die EU die Beziehungen mit und die Zusammenarbeit in den Partnerländern in allen Bereichen der EU-Politik vertiefen. Für die Schaffung der erforderlichen Hebelwirkung für die Zusammenarbeit sollten alle Anreize einbezogen werden, die bereit stehen, um diejenigen Partner stärker zu unterstützen, die die größten Anstrengungen unternehmen. Es sollte aber auch möglich sein, die Konsequenzen zu ziehen, wenn die Fortschritte nicht ausreichen.

In einem weiteren Kontext gedacht erfordert das Migrationsproblem ein globales Vorgehen. In der New Yorker Erklärung zu Flüchtlingen und Migranten⁷ wurde darauf verwiesen, dass Verantwortung global geteilt werden muss. Die EU muss ihre Vorreiterrolle weiterhin wahrnehmen, um zu verdeutlichen, dass das Konzept des Partnerschaftsrahmens und die ergriffenen Initiativen im Folgeprozess zum Gipfeltreffen der Vereinten Nationen Vorbildcharakter haben.

Der neue Partnerschaftsrahmen in der Praxis – Umsetzung einer neuen Architektur

⁶ Siehe Anhang.

⁷ Verabschiedet auf dem Gipfeltreffen der Vereinten Nationen mit dem Ziel, dem Problem der großen Flüchtlings- und Migrantenströme zu begegnen (refugeesmigrants.un.org/).

Als ersten Schritt haben die EU und die Mitgliedstaaten gemeinsam maßgeschneiderte *Konzepte für die prioritären Länder* erarbeitet, die in der Mitteilung vom Juni⁸ genannt werden. Diesen wurden durch bedeutende politische und diplomatische Bemühungen sowohl seitens der EU als auch seitens der Mitgliedstaaten, Kontakt zu den prioritären Partnerländern aufzunehmen, neue Impulse verliehen. Die Bemühungen erfolgten koordiniert – unter voller Einbindung der EU-Delegationen und der Botschaften der Mitgliedstaaten –, um eine kohärente Botschaft zu gewährleisten.

Mit der strategischen Planung der Besuche hochrangiger Persönlichkeiten in den prioritären Ländern, kohärenten Botschaften bei wichtigen Gelegenheiten wie der Generalversammlung der Vereinten Nationen und gemeinsamem Feedback und Berichterstattung wurden bei der Koordinierung zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten deutliche Fortschritte erzielt. Migrationsfragen stehen nunmehr im Mittelpunkt der Beziehungen mit den vorrangigen Partnern – neben anderen wichtigen außenpolitischen Fragen wie Sicherheit, Handel und Armutsverringerung. Die Bedeutung, die die EU Migrationsfragen zumisst, wird nun von den beteiligten prioritären Ländern sehr wohl verstanden.

Diese außenpolitischen Bemühungen müssen mit Verbesserungen der *Verfahren und Maßnahmen innerhalb der Europäischen Union* einhergehen – beispielsweise der Beseitigung möglicher Hindernisse, die zügige Rückführungs- und Rückübernahmeverfahren behindern könnten, auf nationaler und auf EU-Ebene, sowie der Schaffung spezieller Kapazitäten zur Ermittlung und Verfolgung von Gruppen, die bei der Schleusung von Migranten aktiv sind. Mit dem neuen Mandat der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache werden weitere Möglichkeiten in diesem Sinne geschaffen.

Ein wesentlicher Beitrag der Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieses Partnerschaftsrahmens ist die Ernennung von *europäischen Verbindungsbeamten für Migration*, die in wichtige Drittländer entsandt werden. Diese sollen als zentrale Kontaktstellen fungieren, wobei die ersten Verbindungsbeamten ihre Tätigkeit noch vor Ende des Jahres aufnehmen sollen. Durch ihre Zusammenarbeit mit den Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen der Mitgliedstaaten, den EU-Agenturen, den zuständigen nationalen und regionalen Behörden und internationalen Organisationen dienen sie als wichtige Anlaufstellen in den EU-Delegationen, um die Dynamik aufrecht zu erhalten, mit den Partnern Kontakt zu halten und zusammenzuarbeiten sowie greifbare Ergebnisse zu erzielen.

Das Konzept des Partnerschaftsrahmens bietet eine stabile Basis für langfristigen Erfolg. Die Bemühungen haben allerdings bereits zu *ersten Ergebnissen* geführt. Der Partnerschaftsrahmen hat eine neue Dynamik in den Dialog mit den Partnerländern gebracht sowie das Verständnis für die Prioritäten der EU und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit erhöht. In den letzten Monaten wurden konkretere Fortschritte erzielt als in vielen Jahren davor, auch bei der Rückführung und Rückübernahme. Erkundungsreisen wurden organisiert, um Hindernisse in Fällen zu beseitigen, bei denen keine Rückführungen durchgeführt wurden⁹. Die Beratungen über EU-weite Standardverfahren für die Identifizierung und Rückführung kommen voran. Mit wichtigen Partnern beginnen nach Jahren des Stillstands Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen. Zur Unterstützung des politischen Dialogs wird finanzielle und technische Hilfe geleistet, wobei flankierende Maßnahmen und gezielte Unterstützung die Widerstandsfähigkeit von Gemeinschaften, bei denen Migration und Schleusung am stärksten ausgeprägt ist, stärken sowie die tieferen Ursachen der Migration beseitigen sollen.

⁸ Im Juni wurden die Länder Niger, Nigeria, Äthiopien, Mali und Senegal als prioritär festgelegt.

⁹ Die bisher an diesen Maßnahmen beteiligten Mitgliedstaaten sind Belgien, Frankreich, Italien, Malta, die Niederlande und Spanien.

3. PARTNERLÄNDER

3.1 Prioritäre Länder

Die Migration ist inzwischen in den Mittelpunkt der Beziehungen zwischen Afrika und der EU gerückt. Der Migrationsgipfel in Valletta im November 2015 war insofern ein Erfolg, als alle unterschiedlichen Interessen in einer gemeinsamen Agenda zusammengeführt werden konnten. Die Staats- und Regierungschefs von 35 afrikanischen Staaten und der EU-Mitgliedstaaten einigten sich dabei auf gemeinsame Grundsätze zur Migrationssteuerung. Sie gaben eine umfassende politische Erklärung ab und verpflichteten sich, einen ehrgeizigen Aktionsplan umzusetzen. Es wurde vereinbart, in umfassender und ausgewogener Weise zusammenzuarbeiten, wobei Maßnahmen in fünf Aktionsclustern parallel durchgeführt werden sollen¹⁰. Die Möglichkeit, breit anwendbare und annehmbare Lösungen für alle teilnehmenden Staaten mit der Möglichkeit einer vertieften Zusammenarbeit zwischen einzelnen Staaten zu kombinieren, bildet den Ausgangspunkt für die Partnerschaft.

Die für die Maßnahmen als prioritär definierten Länder sind bedeutende Herkunfts- und Transitländer irregulärer Migranten; einige von ihnen beherbergen auch eine große Zahl von Flüchtlingen und sind mit dem Problem der Binnenvertreibung konfrontiert. Darauf hinaus sind die meisten mit besonderen Herausforderungen in den Bereichen Entwicklung und Sicherheit konfrontiert.

Niger

Niger ist ein wichtiges Transitland auf der zentralen Mittelmeeroute für Migranten aus Westafrika. An der Schnittstelle für die Saharadurchquerung ist die Region Agadez eine zentrale Anlaufstelle für Zehntausende von irregulären Migranten, die versuchen, zumeist über Libyen und das Mittelmeer nach Europa zu gelangen. Diese Migranten stehen vor großen Gefahren, und viele sterben auf ihrem Weg. Gleichzeitig ist Niger ein sehr armes Land und ernsthafte Sicherheitsbedrohungen ausgesetzt (u. a. von Boko Haram), die seine sehr begrenzten finanziellen Mittel stark beanspruchen. Die Tätigkeit krimineller Netze, deren Hauptaktivität das Schleusen von Migranten und Menschenhandel nach Norden darstellt, ist nach wie vor eine große Herausforderung.

Niger engagiert sich sehr stark für eine engere Zusammenarbeit mit der EU im Bereich der Migration. Diese Arbeit war bereits vor dem Partnerschaftsrahmen im Gang. Die Besuche der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin in Niger im September 2015 und von Kommissar Mimica im November 2015 waren entscheidend dafür, einen Dialog zu beginnen, der konkret zur Eindämmung des Stroms irregulärer Migranten durch Niger geführt hat. Der deutsche und der französische Außenminister haben im Mai 2016 ebenfalls einen Dialog auf hoher Ebene angeführt, der zu einer gemeinsamen Erklärung über die Migration geführt hat. In der Folge gab es auch ein Treffen der Vizepräsidentin/Hohen Vertreterin mit dem Außenminister Nigers am Rande der Ministertagung der G5 der EU im Juni.

Seit Juni 2016 hat es durch den Partnerschaftsrahmen wesentliche zusätzliche Impulse für die Zusammenarbeit gegeben. Migration war ein Hauptpunkt während des Besuchs von Kommissar Stylianides im Juli, der auf technischer Ebene weiterverfolgt wurde. Konkret wurde unter dem Vorsitz des nigrischen Innenministers und des Leiters der EU-Delegation in Niger eine *lokale Koordinierungsplattform für Migration* („Cadre de Concertation“) geschaffen, die am 6. Oktober 2016 zum ersten Mal zusammentrat und an der hochrangige

¹⁰ Nutzen der Migration für die Entwicklung sowie Bekämpfung der eigentlichen Ursachen der irregulären Migration und der Vertreibung, legale Migration und Mobilität, Schutz und Asyl, Verhinderung und Bekämpfung der irregulären Migration, der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels sowie Rückführung, Rückübernahme und Wiedereingliederung.

Beamte aus den Mitgliedstaaten teilnahmen. Die nigrischen Behörden haben eine Agentur zur Bekämpfung des Menschenhandels eingerichtet, auf die sich die EU-Unterstützung konzentrieren kann. Migration war auch ein wichtiges Thema bei den Besuchen des deutschen Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im August und der deutschen Bundeskanzlerin im Oktober.

In enger Zusammenarbeit mit der EU erstellen die nigrischen Behörden darüber hinaus einen Aktionsplan zur Bekämpfung der Schleusung von Migranten, zur Verringerung der illegalen Einwanderung und Bereitstellung alternativer wirtschaftlicher Möglichkeiten für die Gemeinschaften, die am stärksten an den Schleuseraktivitäten beteiligt sind. Seit August hat die Regierung von Niger ihre *Maßnahmen gegen die Schleusung von Migranten* verstärkt. In der Folge wurden ca. 47 mutmaßliche Schleuser festgenommen, die nun auf ihr Gerichtsverfahren warten, und mehr als 63 Fahrzeuge beschlagnahmt. Die Regierung von Niger wendet strengere Maßnahmen zur Kontrolle irregulärer Migranten an, die ohne gültige Dokumente nach Algerien oder Libyen reisen, und führt Informationskampagnen durch, die die Menschen davon abhalten sollen, die gefährliche Reise nach Europa anzutreten. Hunderte von irregulären Migranten wurden nach Agadez zurückgeschickt und freigelassen oder dem Transitzentrum der Internationalen Organisation für Migration für die freiwillige Rückkehr in ihre Herkunftsländer übergeben.

Auf Seiten der EU wird eine Vielzahl von Instrumenten mobilisiert. Die laufende GSVP-Mission in Niger (EUCAP Sahel Niger) hat eine *ständige Außenstelle in Agadez* eingerichtet, die insgesamt zehn Personen beschäftigt und spezifische Ausbildungsmaßnahmen (einschließlich im Bereich der Urkundenfälschung, des Menschenhandels sowie strafrechtlichen Ermittlungsmethoden) anbietet und die nigrischen Sicherheitskräfte und Staatsanwälte berät. Die Außenstelle wird bis Ende des Jahres seine volle Einsatzfähigkeit erreichen.

Die EU hat ihre Unterstützung des Grenzmanagements und der Maßnahmen gegen kriminelle Netze erheblich verstärkt und trägt auch zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration bei – etwa durch die Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen. Der Nothilfe-Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Binnenvertreibungen in Afrika¹¹ (der „EU-Treuhandfonds für Afrika“) erbringt auch in Niger Leistungen bei der Verbesserung der Migrationssteuerung, der Sicherheit und des Grenzschutzes. Die Projekte umfassen einen Ressourcen- und Beratungsmechanismus für Migranten, den Aufbau von Kapazitäten und die Unterstützung der lokalen Wirtschaft von Agadez, die in hohem Maße von Einkünften abhängig ist, die durch den Zustrom von durchreisenden Migranten generiert werden. Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten gehört auch die Bereitstellung von wichtiger Ausrüstung zur Unterstützung der nigrischen Behörden.

¹¹ C(2015) 7293 final vom 20.10.2015.

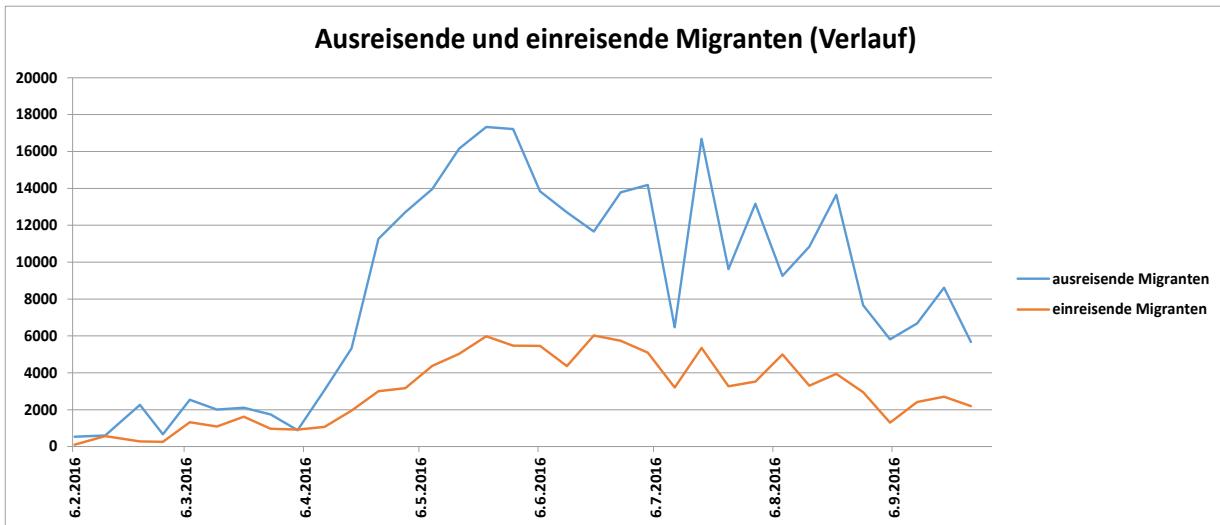


Abbildung: Entwicklung der nach Niger einreisenden und aus Niger ausreisenden Migranten
 (Quelle: Internationale Organisation für Migration (IOM))

Es ist noch zu früh für eine vollständige Bewertung der Auswirkungen der verstärkten europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Migration mit Niger seit Juni 2016. Allerdings haben die bisherigen Bemühungen zu einem merklichen Rückgang der ausgehenden Migrationsströme geführt, wie Anfang Oktober beobachtet wurde, als sich der frühere Trend umkehrte. Es ist auch eine deutliche Zunahme bei der freiwilligen Rückkehr zu verzeichnen. Sie stieg von 1721 im Jahr 2015 auf mehr als 3020 in den ersten acht Monaten des Jahres 2016. Die vier von der EU unterstützten Transitzentren für Migranten in Niger mit insgesamt 1500 Plätzen haben von November 2015 bis Juli 2016 Hilfe für mehr als 12 000 Migranten geleistet.

Diese positiven Entwicklungen sind vor dem Hintergrund einer schwierigen Sicherheitslage in einem Land zu sehen, in dem extreme Armut herrscht. Die EU ist entschlossen, auf diesen Fortschritten aufzubauen und Niger bei der Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen weiterhin zu unterstützen.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

- Fortgesetztes Engagement über die Koordinierungsplattform für Migration („Cadre de Concertation) und im Rahmen hochrangiger Besuche;
- uneingeschränkte operative Leistungsfähigkeit der Außenstelle in Agadez und verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der GSVP;
- Entsendung des europäischen Verbindungsbeamten für Migration;
- Unterstützung von Gemeinschaften und Einzelpersonen, die von Menschenhandel und Schleuserkriminalität betroffen sind, durch Bereitstellung alternativer wirtschaftlicher Möglichkeiten;
- Unterstützung der Umsetzung des Aktionsplans zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität in der Region Agadez, unter anderem in den Bereichen Grenzüberwachung und Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden;
- weitere Bereitstellung von Schulungsmaßnahmen und Gerät;
- Einrichtung einer speziellen Stelle zur Verbesserung der nationalen Risikoanalysekapazitäten sowie der regionalen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs;
- aufgestockte finanzielle Unterstützung für die Wiedereingliederung zurückgekehrter Migranten und für die Aufnahmegemeinschaften.

Nigeria

Nigeria ist das bevölkerungsreichste Land Afrikas, und die Zahl seiner Bewohner wächst rapide weiter.¹² Zugleich ist Nigeria ein wichtiges Ursprungsland irregulärer Migration in die EU; im Jahr 2015 gab es mehr als 23 000 irreguläre Einreisen, in den ersten acht Monaten von 2016 war die Zahl mit 22 800 fast genauso hoch. Der Menschenhandel gibt Anlass zu großer Sorge. Die Rückkehrquote war in den vergangenen Jahren rückläufig, eine Quote von über 34 % im Jahr 2015 signalisiert jedoch, dass eine Zusammenarbeit besteht. Zwar konnte Nigeria in jüngster Zeit ein beträchtliches Wirtschaftswachstum verzeichnen, zugleich jedoch sieht sich das Land vielfältigen Herausforderungen gegenüber – unter anderem durch den Boko-Haram-Aufstand auch im Sicherheitsbereich. Nigeria ist ein bedeutender Umschlagplatz für gefälschte Pässe und andere Ausweispapiere, was sowohl in Nigeria als auch in der EU Besorgnis erregt. Nigeria ist zudem eines der wichtigsten Herkunftsländer von Opfern des Menschenhandels. Daher sollte eine Verstärkung der Zusammenarbeit in den kommenden Wochen besondere Priorität erhalten.

Im März 2015 unterzeichneten Vertreter Nigerias und der EU eine Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität (die erste ihrer Art mit einem Drittland) und schufen damit einen soliden Rahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit. Diese umfasste Themen wie legale Migrationswege in die EU, vor allem durch die Anerkennung von Qualifikationen und durch zirkuläre Migration, eine vereinfachte Mobilität innerhalb Afrikas, Investitionen in kritische Infrastruktur sowie die Schaffung von wirtschaftlichen Chancen und Arbeitsplätzen in Schlüsselsektoren wie der Landwirtschaft.

Durch den Partnerschaftsrahmen wurde diese Zusammenarbeit weiter vertieft. Die Verhandlungen für ein *Rückübernahmeabkommen EU-Nigeria* wurden beschleunigt; das Verhandlungsmandat wurde im September 2016 vom Rat förmlich angenommen, der Verhandlungsbeginn ist für den 25. Oktober geplant. Nigeria legt besonderen Wert auf eine vereinfachte Zusammenarbeit bei der Rückübernahme durch ein EU-weites Abkommen. Der italienische und der deutsche Außenminister haben Nigeria besucht und betont, wie wichtig das Engagement im Bereich Migration ist. Zur *praktischen Zusammenarbeit* zählt die Benennung von Kontaktstellen in Bereichen wie Rückübernahme und Schleuserkriminalität sowie eine Verbesserung der bewährten Verfahren bei gemeinsamen Rückführungsaktionen. Auch die operative Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr/Rückführung hat zwischenzeitlich mit der Beteiligung Nigerias an einer Veranstaltung der Europäischen Grenz- und Küstenwache zu Rückkehr/Rückführung und Identifizierungsmissionen in Mitgliedstaaten, die für November geplant sind, Fortschritte gemacht; für den Erfolg bedarf es einer umfassenden Kooperation der Mitgliedstaaten.

Während die Zusammenarbeit im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds weitergeht, hat der *EU-Treuhandfonds für Afrika* Projekte an den Start gebracht, die sich mit spezifischen Fragen der Migrationssteuerung und den Ursachen irregulärer Migration befassen. Ein Projekt, das zu einer verbesserten Migrationssteuerung beitragen sowie die Rückkehr/Rückführung und eine nachhaltige Wiedereingliederung erleichtern soll, ist in Vorbereitung.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

- Erzielung von Fortschritten bei der Aushandlung des Rückübernahmeabkommens mit dem Ziel eines raschen Abschlusses;
- weitere Verbesserung der operativen Zusammenarbeit bei Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme, auch durch Identifizierungsmissionen;

¹² 182 Millionen Menschen im Jahr 2015 mit einer Prognose von 400 Millionen Menschen im Jahr 2050.

- Intensivierung des Kampfes gegen Menschenhandel und Schleuserkriminalität;
- Verstärkung der Initiativen im Bereich der Unternehmenszusammenarbeit, auch mit Blick darauf, Migrationsursachen anzugehen;
- Entsendung des europäischen Verbindungsbeamten für Migration;
- Einführung einer EU-Kooperationsplattform zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität;
- Nutzung der Möglichkeiten legaler Migrationswege, des Programms ERASMUS und anderer Maßnahmen und Instrumente.

Senegal

Senegal ist einer der wichtigsten politischen Partner der EU im Westen Afrikas. Das Land ist eine bedeutende Quelle irregulärer Migration in die EU (mehr als 6300 irreguläre Einreisen im Jahr 2015), während die Rückkehrquote unzureichend ist (22,4 % im Jahr 2015). Migration innerhalb Afrikas, aber auch in die EU hat im Senegal eine lange Tradition und ist wirtschaftlich wichtig: Die Heimatüberweisungen machen rund 10 % des senegalesischen BIP aus. Es existieren bereits wichtige legale Optionen: Im Jahr 2014 hielten sich über 220 000 Senegalesen legal in der EU auf; im Schnitt werden in EU-Mitgliedstaaten jährlich 15 000 bis 20 000 neue Aufenthaltserlaubnisse für senegalesische Staatsangehörige ausgestellt. Senegal war ein entscheidender Akteur des Rabat-Prozesses und des Gipfels von Valletta sowie des Aktionsplans von Valletta mit einem besonderen Fokus auf der legalen Migration sowie der Bekämpfung der Schleuserkriminalität und der Ursachen irregulärer Migration.

Mit Senegal findet nun in Form des Partnerschaftsrahmens ein intensiver Dialog über Migrationsfragen statt. Kommissar Avramopoulos besuchte im Juli 2016 Dakar, um den Ausbau der Zusammenarbeit bei der Migrationssteuerung in all ihren Aspekten anzuregen. Dies war relevant, um die *Identifizierungsmissionen* voranzubringen, die nun für Ende November angesetzt sind. Im Rahmen des EU-weiten Ansatzes haben mehrere Mitgliedstaaten die Aushandlung bilateraler Vereinbarungen zur Rückführung und Rückübernahme begonnen oder vorgeschlagen. Seit Juli fanden mehrere Besuche auf hoher Ebene statt. Der deutsche Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bereiste Senegal im August, der französische Innenminister im Oktober. Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Grenz- und Küstenwache und den senegalesischen Behörden über bessere Arbeitsvereinbarungen sind gut vorangekommen. Diese Initiativen werden dazu beitragen, die Zusammenarbeit in Migrationsfragen zu verstärken – auch, was die Rückkehr/Rückführung und die Ausstellung von Reisedokumenten betrifft.

Um die senegalesischen Anstrengungen zur Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration zu unterstützen, werden im Rahmen des *EU-Treuhandfonds für Afrika* Projekte zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche gefördert. Senegal profitiert zudem von einem regionalen Projekt, das Strafverfolgungsbehörden unterstützt; in Vorbereitung sind zudem Projekte, die zu einer besseren Migrationssteuerung und einer erleichterten Rückkehr/Rückführung beitragen, die die Konsolidierung von Personenstandsregistern unterstützen und wirtschaftliche Chancen und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Regionen mit hohem Migrationsrisiko fördern sollen.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

- Durchführung geplanter Identifizierungsmissionen in Mitgliedstaaten;
- Zusammenarbeit bei Reisedokumenten;
- Verstärkung der Möglichkeiten zur bilateralen Zusammenarbeit innerhalb des EU-Rahmens;
- Entsendung des europäischen Verbindungsbeamten für Migration;
- Unterstützung des weiteren Ausbaus von Personenstandsregistern und Biometrie;

- Abschluss der Arbeitsvereinbarungen mit der Europäischen Grenz- und Küstenwache;
- Nutzung der Möglichkeiten legaler Migrationswege, des Programms ERASMUS und anderer Maßnahmen und Instrumente.

Mali

Mali ist ein bedeutendes Herkunfts- und Transitland. Auswanderung hat in Mali eine lange Tradition; die Heimatüberweisungen machten im Jahr 2014 bis zu 7,7 % des BIP aus. In Westafrika gibt es Schätzungen zufolge 1,5 Millionen malische Migranten. Malische Staatsangehörige sind eine der bedeutendsten Gruppen irregulärer Migranten aus Westafrika, die nach Europa kommen – im Jahr 2015 mit über 6500 irregulären Einreisen. Die Rückführung irregulärer Migranten nach Mali verläuft bislang wenig erfolgreich, im Jahr 2015 lag die Rückkehrquote bei lediglich 11,4 %. In den vergangenen vier Jahren wurde Mali von Krisen und inneren Unruhen durch bewaffnete Gruppen erschüttert. Im Juni 2015 wurde ein Friedensabkommen unterzeichnet. Der Friedensprozess kommt nur sehr schlepend voran, was zu einer instabilen politischen und sicherheitspolitischen Lage führt. Die Entwicklungen könnten die Anstrengungen bei der Migrationssteuerung behindern. Die EU und ihre Mitgliedstaaten leisten umfassende politische, diplomatische und sicherheitspolitische Unterstützung, um das Land zu stabilisieren.

Der Gipfel von Valletta und der vom niederländischen Außenminister im Auftrag der EU geführte anschließende erste Dialog auf hoher Ebene über Migration im April 2016 dienten der Verstärkung der Zusammenarbeit mit Mali bei den verschiedenen Migrationsaspekten. Im Zuge des Partnerschaftsrahmens wurde diese Arbeit intensiviert. Es fanden mehrere *hochrangige Missionen* nach Mali statt, zuletzt Anfang September durch den estnischen Regierungschef, Ende September durch Kommissar Mimica und im Oktober durch die deutsche Bundeskanzlerin. Mali hat eine Kontaktstelle für Migrationsangelegenheiten geschaffen, so dass eine einzige Anlauf- und Koordinationsstelle für den operativen Dialog zur Migration gewährleistet ist. Derzeit werden *Standardverfahren* mit dem Ziel zum Abschluss gebracht, die Zusammenarbeit zwischen malischen Konsulaten und Migrationsbehörden in den Mitgliedstaaten zu verbessern sowie die Verfahren zur Identifizierung und Rückkehr/Rückführung zu beschleunigen. Zudem wird Ende November eine *Identifizierungsmission* stattfinden. Diese konkreten Schritte haben durch diplomatisches Engagement, wozu auch die Besuche von Kommissar Mimica im September 2016 und der deutschen Bundeskanzlerin im Oktober zählen, ihren Schwung behalten.

Mali ist eines der wichtigsten Adressatenländer für im Rahmen des *EU-Treuhandfonds für Afrika* finanzierte Projekte. Sechs Projekte wurden bereits bewilligt, darunter eines zum Grenzmanagement. Weitere Projekte, die zu einer besseren Migrationssteuerung, einer erleichterten Rückkehr/Rückführung und nachhaltiger Wiedereingliederung sowie zur Konsolidierung von Personenstandsregistern ebenso beitragen sollen wie zur Schaffung von wirtschaftlichen Chancen und Arbeitsplätzen in Regionen mit hohem Migrationsrisiko, werden vorbereitet.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

- Abschluss der Vereinbarung über Standardverfahren und Beginn der Umsetzung;
- Durchführung geplanter Identifizierungsmissionen in Mitgliedstaaten;
- Stärkung der Mitwirkung von EU-Agenturen vor Ort (Europäische Grenz- und Küstenwache und Europol);
- Entsendung des europäischen Verbindungsbeamten für Migration;
- Nutzung der Möglichkeiten legaler Migrationswege, des Programms ERASMUS und anderer Maßnahmen und Instrumente.

Äthiopien

Äthiopien ist ein wichtiges Herkunfts- und Transitland für Migranten vom Horn von Afrika und hat afrikaweit die meisten Flüchtlinge aufgenommen (mehr als 730 000 Menschen). Zu den Schubfaktoren für Migration gehören Ernährungsunsicherheit bei zugleich rapide wachsender Bevölkerung, Druck auf die natürlichen Ressourcen, Arbeitsplatzmangel und das Fehlen einer guten Regierungsführung sowie politischer Freiheiten. Infolge immer heftigerer gewaltamer Proteste rief Äthiopien am 9. Oktober den Notstand für bis zu sechs Monate aus. Die EU und ihre Mitgliedstaaten stehen über diplomatische Kanäle in intensivem Kontakt mit Partnern in Äthiopien, um dabei zu helfen, eine Lösung für die derzeitige Situation zu finden.

Mit einer Bevölkerung von mehr als 100 Millionen Menschen ist Äthiopien zudem eine Quelle irregulärer Migranten, die nach Europa wollen.¹³ Obwohl im Jahr 2015 nur 2700 irreguläre Einreisen verzeichnet wurden, liegt die tatsächliche Zahl irregulärer Migranten aus Äthiopien Schätzungen zufolge höher, da vermutet wird, dass sich viele als Eritreer ausgeben (da Eritreer bei Asylanträgen eine höhere Anerkennungsquote haben). Heimatüberweisungen machen einen beträchtlichen Teil der äthiopischen Einnahmen aus (es wird geschätzt, dass diese Überweisungen dreimal mehr zur äthiopischen Wirtschaft beitragen als die Entwicklungszusammenarbeit). Die Rückkehrquote ist sehr niedrig (12,2 % im Jahr 2015).

Ein Dialog auf hoher Ebene über Migration wurde im Oktober 2015 gestartet, eine Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität wurde im November 2015 unterzeichnet. Im Zuge der verstärkten Anstrengungen wurde im Rahmen des *strategischen Engagements EU-Äthiopien* im Juni 2016 ein sektorspezifischer Dialog zur Migration ins Leben gerufen. Und schließlich wird Äthiopien künftig den Vorsitz des Khartum-Prozesses innehaben und damit bei Bemühungen in der Region zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleuserkriminalität eine führende Rolle einnehmen.

Im Zuge des Partnerschaftsrahmens liegt der Schwerpunkt darauf, diesen Dialog zu nutzen, um konkrete laufende Fälle im Bereich Rückkehr/Rückführung als Beispiel einer wirkungsvollen Partnerschaft zu bearbeiten; es fanden hochrangige Besuche und Besuche aus den Mitgliedstaaten statt, insbesondere die des slowakischen Außenministers und der deutschen Bundeskanzlerin im Oktober. Die diplomatischen Bemühungen werden fortgesetzt, um die Zusammenarbeit bei mehreren Migrationsaspekten und insbesondere bei der Rückkehr/Rückführung zu verstärken, wo die Kooperation erst noch zu konkreten Ergebnissen führen muss. Die Mitteilung der äthiopischen Regierung, dass sie die meisten der in diesem Jahr übermittelten Fälle identifiziert hat, ist daher ein wichtiger erster Schritt. Eine Kontaktstelle für die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bei der Identifizierung und Rückkehr/Rückführung wurde von den äthiopischen Behörden benannt.

Die EU leistet Finanzhilfe für eine verbesserte Steuerung gemischter Migrationsströme in Äthiopien. Im Rahmen des *EU-Treuhandfonds für Afrika* wurde eine Reihe von Projekten bewilligt – zusätzlich zu regionalen Programmen. Die Vorbereitungen für Projekte zu Biometrie und zur Wiedereingliederung laufen.

Mit Unterstützung der EU macht Äthiopien Fortschritte bei der Förderung der Existenzsicherung für Flüchtlinge, insbesondere durch die Ankündigung vom September 2016, dass das Land durch den Aufbau zweier Industriegebiete (in denen insgesamt 100 000 Arbeitsplätze entstehen sollen) rund 30 000 Arbeitsplätze für Flüchtlinge schaffen wolle.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

¹³ Obwohl der Großteil der Migranten aus Äthiopien sich nach Osten orientiert (in Länder wie Jemen oder Saudi-Arabien).

- Abschluss der Verfahren für anhängige Fälle;
- Verständigung auf eine Vorgehensweise für die Vereinbarung und Durchführung von Rückführungen;
- mehr Unterstützung für Projekte zur Verbesserung des Lebensunterhalts und der Beschäftigungsmöglichkeiten für Flüchtlinge;
- intensivere Unterstützung zur Verbesserung der Personenstandsregister/Ausweisdokumente;
- Entsendung des europäischen Verbindungsbeamten für Migration;
- Nutzung der Möglichkeiten für die legale Einwanderung, der ERASMUS-Fördermöglichkeiten und anderer Maßnahmen und Instrumente.

3.2 Jordanien und Libanon

In der Mitteilung vom Juni wird hervorgehoben, dass sowohl Jordanien als auch Libanon große Schwierigkeiten dabei haben, die Auswirkungen der Syrien-Krise zu bewältigen. Jordanien hat etwa 1,4 Millionen Syrer aufgenommen; das entspricht ungefähr 20 % der Bevölkerung. Von den insgesamt 630 000 beim UNHCR registrierten syrischen Flüchtlingen sind mehr als 70 % Frauen und Kinder. Weltweit nimmt Libanon im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl die größte Zahl an Flüchtlingen auf: Derzeit beherbergt das Land mehr als eine Million beim UNHCR registrierte syrische Flüchtlinge (Stand: Juni 2016). Laut Schätzungen des UNHCR könnten sich tatsächlich aber bis zu 1,3 Millionen Flüchtlinge aus Syrien im Land aufhalten. Die aktuelle Situation belastet die natürlichen Ressourcen (wie Wasser), verschlechtert die Beziehungen zwischen Flüchtlingen und Aufnahmegemeinschaften und erschwert den Zugang zu Bildung, Gesundheitswesen und Beschäftigung.¹⁴

Mit der überarbeiteten Europäischen Nachbarschaftspolitik wird ein neuer Rahmen für die Festlegung bilateraler Beziehungen zu Partnern geschaffen. Diese spiegeln sich auch in den Partnerschaftsprioritäten wider, die die Grundlage für die Beziehungen zu einem bestimmten Land bilden und in denen eine begrenzte Anzahl von Prioritäten für die kommenden Jahre festgelegt wird. Zwischen der EU und Libanon sowie Jordanien wurde vereinbart, dass dem Dokument „Partnerschaftsprioritäten“ im Anhang ein sogenannter „Pakt“ beigefügt wird, in dem die jeweiligen Verpflichtungen der EU, Libanons und Jordaniens zur Bewältigung der Auswirkungen der Syrien-Krise festgelegt sind. Die entsprechenden Dokumente sind fertiggestellt und können nun von den jeweiligen Assoziationsräten förmlich gebilligt werden. Die EU verfügt bereits über eine Mobilitätspartnerschaft mit Jordanien und strebt an, die Verhandlungen über die Mobilitätspartnerschaft mit Libanon in Kürze abzuschließen. Parallel zu den Verhandlungen über das Visaerleichterungsabkommen werden am 8. November die Verhandlungen über das EU-Rückübernahmevertrag beginnen.

Die maßgeblichen Arbeiten waren zum Zeitpunkt der Mitteilung über den Partnerschaftsrahmen bereits in Gang; daraus erklärt sich die abweichende Form, wenngleich sich bereits das Konzept widerspiegelt. Sie beruhen in hohem Maße auf von beiden Ländern ermittelten Prioritäten und stützen sich auf eine Reihe von politischen Maßnahmen in verschiedenen Bereichen, um die beiden Länder weiter zu unterstützen. Dabei wird das Ziel verfolgt, die Widerstandsfähigkeit der Institutionen und der Märkte beider Länder zu stärken und gleichzeitig die Dienstleistungen und wirtschaftlichen Möglichkeiten für syrische Flüchtlinge und die Aufnahmegemeinschaften zu verbessern, indem mehr Schutz sowie ein besserer Zugang zu Beschäftigung, hochwertiger Bildung und grundlegenden

¹⁴ Die Kommission treibt eine Partnerschaft für Forschung und Innovation im Mittelmeerraum (PRIMA) voran, mit dem Ziel, gemeinsame innovative Lösungen für eine nachhaltige Nahrungsmittelerzeugung und Wasserversorgung im Mittelmeerraum zu entwickeln.

Dienstleistungen geboten werden. In diesem Zusammenhang wurde im Juli eine Vereinbarung zur Vereinfachung der Ursprungsregeln mit Jordanien getroffen, die für jordanische Ausführer beim Handel mit der EU gelten und ihnen den Zugang zum EU-Markt erleichtern sowie Jordanien dabei unterstützen soll, Beschäftigungsmöglichkeiten für syrische Flüchtlinge in Jordanien zu finden.

Prioritäre Maßnahmen werden durch die auf der Londoner Geberkonferenz zusätzlich für Libanon und Jordanien zugesagten EU-Mittel finanziert;¹⁵ mindestens 1 Mrd. EUR sind für die Jahre 2016 und 2017 vorgesehen und zusätzliche Mittel könnten von der EU künftig insbesondere über den regionalen Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrien-Krise bereitgestellt werden.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

- Billigung der Pakte durch die Assoziationsräte;
- Einleitung der Verhandlungen über das Rückübernahmeabkommen und das Visalerleichterungsabkommen zwischen der EU und Jordanien;
- Abschluss der Verhandlungen über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der EU und Libanon.

3.3 Weitere Länder – Sachstand

Parallel zu den intensiven Bemühungen in Bezug auf die prioritären Länder wurde das Konzept des Partnerschaftsrahmens für eine Vielzahl wichtiger Länder vorangebracht, um eine wirksame Migrationspolitik zu erreichen. Dabei wurden konkrete Schritte zur Verwirklichung der Ziele des Partnerschaftsrahmens unternommen.

Ein wichtiges Beispiel dafür ist der am 2. Oktober unterzeichnete „Plan für ein gemeinsames Vorgehen **Afghanistans** und der EU in Migrationsfragen“. Er ist ein deutliches Zeichen für die Bemühung Afghanistans, der Zusammenarbeit in diesem Bereich eine neue Priorität einzuräumen, sodass beide Parteien von einem umfassenden Rahmen profitieren, der sie dabei unterstützt, die Hindernisse zu überwinden, die dem Fortschritt in der Vergangenheit entgegenstanden. Die EU sieht einer engen Zusammenarbeit mit Afghanistan erwartungsvoll entgegen, um die wirksame Umsetzung sicherzustellen.

In anderen Fällen hat die EU ihre Kontakte zu Partnern intensiviert, um den neuen Stellenwert der Migration in den Außenbeziehungen hervorzuheben. Im Rahmen der regelmäßigen Sitzungen des Gemischten Rückübernahmeausschusses wurde der Bewältigung anhaltender Schwierigkeiten bei der Umsetzung des zwischen der EU und **Pakistan** geschlossenen Rückübernahmeabkommens neues Gewicht verliehen und im Juli wurde eine gezielte Kooperationsplattform zur Bekämpfung der Schleusung von Migranten eingerichtet. Vorrangiges Anliegen muss es nun sein, Verbesserungen voranzubringen. Ebenso sind die mit **Bangladesch** im April 2016 vereinbarten Maßnahmen – dazu gehören die Zusage zur Ausarbeitung eines Standardverfahrens zur Rückführung, Identifizierungsmissionen, Informationskampagnen und Wiedereingliederungsprojekte – ein wichtiger Schritt nach vorn. Seitdem wurden aber kaum konkrete Fortschritte erzielt. Auch **Iran** als Herkunfts-, Transit- und Zielland gehört zu den Ländern, in denen neue Verfahren zu Ergebnissen führen müssen; ein umfassender Dialog über Migrationsfragen ist geplant. Darüber hinaus muss auch **Algerien** und **Marokko** besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

¹⁵ Auf der Londoner Geberkonferenz vom 4. Februar 2016 sagte die EU eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 2,39 Mrd. EUR zu, mit der Syrien und die von der Flüchtlingskrise am stärksten betroffenen Nachbarländer unterstützt werden sollen.

Migrationsbezogene Fragen spielen heute bei der finanziellen Unterstützung wichtiger Partner durch die EU eine zentrale Rolle. Wenngleich die Zahlen nach wie vor niedrig sind, so zeichnet sich eine Zunahme der Schleusung von Migranten aus **Ägypten** ab.¹⁶ Die Kontakte wurden intensiviert, jüngst auch durch einen Besuch von Kommissar Hahn. Es wurden Mittel für Projekte zum Kapazitätenaufbau, mit denen die schutzbedürftigsten und andere migrationswillige Personen unterstützt werden, sowie für gemeinsame Maßnahmen bereitgestellt, um mithilfe des regionalen Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrien-Krise und des EU-Treuhandfonds für Afrika gegen die Schleusung von Migranten vorzugehen. Diese Fokussierung wird auch für die neue Beziehung zu **Tunesien**¹⁷ entscheidend sein, um die Widerstandsfähigkeit angesichts des unsicheren sozioökonomischen Umfelds und der prekären Sicherheitslage zu stärken. Inzwischen wurden die Verhandlungen über das Visaerleichterungs- und das Rückübernahmevertrag mit Tunesien eingeleitet: Der rasche Abschluss dieser Abkommen sollte Priorität haben.

Libyen ist als Ausgangspunkt der zentralen Mittelmeeroute von ausschlaggebender Bedeutung. Eine die Sicherheitskräfte lenkende, stabile und geeinte libysche Regierung würde am stärksten dazu beitragen, dass nicht nur die Situation an der Küste bewältigt wird, sondern auch mit einem präventiveren Konzept die Migration im Land gesteuert werden könnte. Die EUNAVFOR MED Operation SOPHIA nimmt eine führende Rolle im Rahmen der EU-Maßnahmen zur Bewältigung der Migrationskrise im Mittelmeerraum ein.¹⁸ Ergänzt wird sie durch die EU-Mission zur Unterstützung des integrierten Grenzmanagements in Libyen mit Plänen zum Aufbau ziviler Kapazitäten zur Krisenbewältigung, einschließlich eines Ausschusses EU-Libyen zum integrierten Management der Landgrenzen. Derzeit sind Mittel in Höhe von 30 Mio. EUR in laufende oder kürzlich abgeschlossene Projekte eingebunden. Diese Projekte konzentrieren sich hauptsächlich auf Schutz und Hilfe für schutzbedürftige Migranten und Binnenvertriebene in Gemeinschaften und Gewahrsamseinrichtungen sowie auf die weitere Stabilisierung der Gemeinschaften und die Bekämpfung der Migrantenschleusung. Zudem wird weiter daran gearbeitet, die humanitäre Rückführung und die Wiedereingliederung zu verbessern. Auf regionaler Ebene wird mit Unterstützung der EU als Folgemaßnahme zu einem trilateralen Treffen der Außenminister von Libyen, Niger und Tschad zum Grenzmanagement¹⁹ ein Rahmen für die Zusammenarbeit ausgearbeitet. Es sei darauf hingewiesen, dass zunehmend über eine drastische Verschlechterung der humanitären Bedingungen für die in Libyen gestrandeten Migranten berichtet wird.

3.4 Horizontaler Rahmen für die Zusammenarbeit

Das Konzept des Partnerschaftsrahmens stützt sich auf eine bestehende EU-Zusammenarbeit in Migrationsfragen, wodurch dessen Umsetzung beschleunigt wurde. Der Aktionsplan von Valletta legte den Grundstein für eine bessere Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern im

¹⁶ Bislang wurden in diesem Jahr mehr als 13 000 Personen erfasst, die aus Ägypten kommend Italien erreicht haben; das ist ein Anstieg von mehr als 25 % im Vergleich zu 2015. Bei den Migranten, die von Ägypten aus das Mittelmeer überqueren, handelt es sich sowohl um Ägypter als auch um Drittstaatsangehörige. Dabei bildeten ägyptische Staatsangehörige im August und September 2016 die größte nationale Gruppe von Migranten aus Libyen.

¹⁷ In der Mitteilung „Ausbau der EU-Unterstützung für Tunesien“ (JOIN(2016) 47) vom September 2016 wird betont, wie wichtig eine engere Zusammenarbeit mit Tunesien im Bereich der Migration ist, insbesondere um irreguläre Migration zu verhindern und gegen die Ursachen von Migration vorzugehen. Tunesien hat eine große Zahl libyscher Flüchtlinge aufgenommen.

¹⁸ Mit der Operation Sophia wurden seit deren Beginn im Jahr 2015 mehr als 21 000 Menschen gerettet, die Rettung von weiteren 35 751 Migranten unterstützt und 189 Schleuserboote auf hoher See unbrauchbar gemacht. Auf seiner Junitagung hat der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ die Operation Sophia bis Juli 2017 verlängert und das Mandat auch auf Ausbildungsmaßnahmen für die Küstenwache Libyens und die Umsetzung des Waffenembargos der Vereinten Nationen auf hoher See vor der Küste Libyens erweitert.

¹⁹ Dieses Treffen wurde von der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin im Juni 2016 am Rande der Tagung der G5 einberufen.

Bereich Migration. Im Zuge des Gipfels von Valletta wurden der EU-Afrika-Dialog über Migration und Entwicklung (der „Rabat-Prozess“) und der Khartum-Prozess damit beauftragt, die Umsetzung des Aktionsplans von Valletta zu beobachten. Im Rahmen des Rabat-Prozesses wird ein Projekt zur Förderung von Investitionen der Diaspora in den Ursprungsländern der Migration durchgeführt.

In den Partnerschaftsrahmen flossen ferner die Arbeiten des Budapest-Prozesses ein. Mithilfe der „Seidenroutenpartnerschaft für Migration“ wurden in Pakistan zwei Migrationsressourcenzentren eröffnet. In Kürze wird die Kommission eine neue mit 12 Mio. EUR ausgestattete „Seidenroutenfazilität“ genehmigen, mit der politische Dialoge gefördert werden sollen, um den Kapazitätsaufbau und die Ausarbeitung von Leitinitiativen zur Migration mit den Ländern der Seidenstraße sicherzustellen.

3.5 Finanzinstrumente: Der EU-Treuhandfonds für Afrika

Die EU hat ein breites Spektrum von Finanzinstrumenten zur Unterstützung des Partnerschaftsrahmens bereitgestellt, darunter insbesondere den Europäischen Entwicklungsfonds²⁰, das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit²¹, das Europäische Nachbarschaftsinstrument²² und das Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt²³. Eine besonders wichtige Rolle spielt der EU-Treuhandfonds für Afrika, der auf dem Gipfeltreffen in Valletta eingerichtet wurde, um die Stabilität in den Regionen Sahelzone, Tschadsee, Horn von Afrika und Nordafrika zu unterstützen und die Ursachen der Migration in diesen Regionen zu bekämpfen. Insgesamt deckt dieser Fonds 23 Länder²⁴ ab.

Die EU hat für den EU-Treuhandfonds für Afrika einen Gesambeitrag in Höhe von 1,8 Mrd. EUR bereitgestellt.²⁵ Seit seiner Einrichtung vor weniger als einem Jahr sind insgesamt 59 Programme mit einem Volumen von 927 Mio. EUR angenommen worden. In weniger als einem Jahr wurden Verträge im Wert von fast 400 Mio. EUR zur Unterstützung der im Aktionsplan von Valletta vorgesehenen Maßnahmen unterzeichnet, und bis Ende 2016 werden mehr als 90 % der von den operativen Ausschüssen bislang genehmigten Mittel vergeben worden sein.

Das Konzept des Treuhandfonds dient dem neuen Partnerschaftsrahmen insbesondere als schnelles und flexibles Instrument, das sich sehr genau auf migrationsbezogene Ziele ausrichten lässt. Bis Ende 2016 werden in den fünf prioritären Ländern insgesamt 24 vom EU-Treuhandfonds für Afrika finanzierte Projekte mit einem Volumen von über 425 Mio. EUR eingeleitet werden. Die Kommission hat mit der Zustimmung der Mitgliedstaaten einen Beschluss zur Aufstockung der Mittel für den EU-Treuhandfonds für

²⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund_en. Der Europäische Entwicklungsfonds wurde im Rahmen eines internationalen Abkommens zwischen der EU und ihren Partnerländern eingerichtet. Dieses EU-AKP-Partnerschaftsabkommen – auch bekannt als „Cotonou-Abkommen“ – wurde im Jahr 2000 geschlossen und wird alle fünf Jahre überarbeitet.

²¹ Verordnung (EU) Nr. 233/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit für den Zeitraum 2014-2020 (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S. 44).

²² Verordnung (EU) Nr. 232/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S. 27).

²³ Verordnung (EU) Nr. 230/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S. 1).

²⁴ Da die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Migration regionaler und grenzüberschreitender Art sind, können Nachbarländer dieser förderfähigen Länder ebenfalls von Projekten mit einer regionalen Dimension profitieren.

²⁵ Ein zusätzlicher Betrag von 100 Mio. EUR aus der Sondermaßnahme für Sudan soll ebenfalls über den EU-Treuhandfonds für Afrika bereitgestellt werden.

Afrika um weitere 0,5 Mrd. EUR aus der Reserve des Europäischen Entwicklungsfonds angenommen, um Maßnahmen dieser Migrationspartnerschaften zu finanzieren.

Bislang belaufen sich die Beiträge der EU-Mitgliedstaaten und anderer Geber lediglich auf 81,8 Mio. EUR. Damit wurde dem Aufruf in der Mitteilung über den Partnerschaftsrahmen, einen dem Beitrag der EU entsprechenden Beitrag zu leisten, nicht Folge geleistet.

4. EUROPÄISCHE INVESTITIONSOFFENSIVE FÜR DRITTLÄNDER

Wie im Juni versprochen, legte die Kommission im September eine neue Investitionsoffensive für Drittländer vor.²⁶ Dabei handelt es sich um einen neuen Ansatz in Bezug auf die Art und Weise, wie die Union die nachhaltige Entwicklung, ein inklusives Wachstum, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und die regionale Integration außerhalb Europas unterstützt. Ihr Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung im Allgemeinen, und gleichzeitig zielt sie auf die tieferen Ursachen der Migration ab.

Die Investitionsoffensive für Drittländer wird die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern, indem sie als Katalysator für öffentliche und private Investitionen zur Schaffung menschenwürdiger und nachhaltiger Beschäftigung dient. Zudem schafft sie neue Investitionsmöglichkeiten mit echtem Wachstumspotential in den Partnerländern, indem sie Garantien zum Ausgleich der potenziell höheren Risiken von Investitionen in den betreffenden Ländern bietet. So werden wirksamere Partnerschaften entstehen, um Hilfe, Investitionen, Handel, die Mobilisierung inländischer Ressourcen und gute Regierungsführung zu bündeln. Diese Partnerschaften ergänzen die herkömmlichen Finanzhilfen zur Verbesserung der Wirkung vor Ort, indem Gelder von der EU, Gebern, Finanzinstitutionen und dem privaten Sektor mobilisiert werden und die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, einen Beitrag zu leisten. Die Investitionsoffensive unterstützt die Agenda 2030 der Vereinten Nationen und den Aktionsplan von Addis Abeba über Entwicklungsfinanzierung.

Der Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung²⁷ wird derzeit vom Europäischen Parlament und vom Rat geprüft.²⁸ Angesichts der vorrangigen Bedeutung dieses Vorschlags werden die beiden gesetzgebenden Organe ersucht, die Legislativvorschläge bis März 2017 anzunehmen, damit der Fonds rechtzeitig zum Afrika-EU-Gipfel im Herbst 2017 einsatzbereit ist.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Im Juni forderte der Europäische Rat eine rasche Umsetzung des Partnerschaftsrahmens. Seit der Mitteilung vom Juni hat die EU eine funktionierende Architektur mit prioritären Ländern und mit den Mitgliedstaaten aufgebaut. Wichtige Initiativen wie die Investitionsoffensive und der Vorschlag für einen Neuansiedlungsrahmen der Union liegen dem Europäischen Parlament und dem Rat vor. Die Partner haben anerkannt, dass die Migration nun im Mittelpunkt der politischen Prioritäten des auswärtigen Handelns der EU steht.

²⁶ COM(2016) 581 final vom 14.9.2016.

²⁷ COM(2016) 586 final vom 14.9.2016.

²⁸ Als Teil des Pakets zur Investitionsoffensive für Drittländer verabschiedete die Kommission auch einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen und einen Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Garantieleistung der Europäischen Union für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Finanzierungen zur Unterstützung von Investitionsvorhaben außerhalb der Union.

Dies wird nun in konkrete Fortschritte umgesetzt. Das Tempo der Fortschritte mit den fünf vorhandenen prioritären Ländern ist unterschiedlich, ebenso unterschiedlich wie der jeweilige wirtschaftliche, soziale und politische Kontext. Niger hat Maßnahmen zur Bekämpfung der Migrantenschleusung ergriffen und einen institutionellen Rahmen für die Verwaltung des Migrationsdialogs mit der EU und ihren Mitgliedstaaten geschaffen. Aus operativer Sicht wird die Zusammenarbeit mit Senegal und Mali verstärkt, und für die nächsten Wochen wurden Identifizierungsmissionen vereinbart. Die Ausarbeitung von Standardverfahren mit Mali wird derzeit abgeschlossen. Die Verhandlungen über ein Rückübernahmevereinbarung mit Nigeria werden in den kommenden Tagen eröffnet. Die konkrete Zusammenarbeit mit Äthiopien hat begonnen, doch sind größere Anstrengungen erforderlich. Aktionen mit anderen Partnerländern wurden fortgesetzt und werden in den kommenden Monaten intensiviert werden.

Das fortlaufende Engagement und die intensivere Zusammenarbeit mit den derzeitigen Partnerländern ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, die in dieser ersten Phase erzielten Fortschritte zu nutzen und bis Dezember und darüber hinaus rasche und messbare Ergebnisse zu erzielen. Auch wenn der Schwerpunkt derzeit weiterhin auf den fünf prioritären Ländern liegen muss, könnte der Partnerschaftsrahmen bei Betrachtung über den Dezember hinaus auf andere Länder ausgeweitet werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass angemessene Ressourcen mobilisiert werden müssen. Zu diesem Zweck muss die Zusammenarbeit weiter gestärkt werden, und gleichzeitig müssen durch das Prüfen anderer Strategien und Instrumente neue Felder eröffnet werden, darunter die legale Migration. Dies hängt wiederum davon ab, ob sich die EU und die Mitgliedstaaten uneingeschränkt dafür einsetzen, den Schwung der diplomatischen Bemühungen beizubehalten und ob sie bereit sind, das gesamte Spektrum der Strategien der EU und der Mitgliedstaaten zur Förderung des Partnerschaftsrahmens umfassender zu nutzen, auch unter vollständiger Einhaltung der Erklärung von Valletta. Erforderlich sind überdies auch entschlossene Bemühungen innerhalb der EU und innerhalb der Mitgliedstaaten, Verfahren zu ändern, um zu gewährleisten, dass alle Hindernisse für eine erfolgreiche Umsetzung beseitigt werden.

Mit einem solchen umfassenden und konsequenten Engagement und in einer echten Partnerschaft mit den beteiligten Ländern kann die EU eine Migrations- und Mobilitätspolitik gestalten, die für einen dauerhaften und tief greifenden Wandel sowohl für unsere Partner als auch in Europa sorgt.