



Brüssel, den 21.2.2014
COM(2014) 96 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht über die Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität
2012-2013**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Bericht über die Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität 2012-2013

1. EINLEITUNG

Der Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) bildet seit 2005 den übergeordneten Rahmen der auswärtigen Migrations- und Asylpolitik der EU. Auf der Grundlage eindeutig definierter Schwerpunkte, die die strategischen Ziele der EU widerspiegeln, legt der Rahmen, der fester Bestandteil des allgemeinen außenpolitischen Rahmens der EU ist und auch die Entwicklungszusammenarbeit umfasst, fest, wie die EU ihren politischen Dialog und die operative Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich Migration und Mobilität gestaltet.

Mit der Mitteilung der Kommission „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ vom 18. November 2011¹ wurde ein neuer, stärker konsolidierter zweiter Abschnitt des GAMM eingeleitet. So wurden mehrere neue Elemente in den Gesamtansatz aufgenommen, wie der internationale Schutz und die externe Dimension der Asylpolitik als neue thematische Priorität. Zudem wird durch die Ausweitung des Geltungsbereichs des politischen Rahmens auf die „Mobilität“ unterstrichen, wie wichtig die Förderung einer gut gesteuerten Mobilität von Drittstaatsangehörigen über die EU-Außengrenzen ist. In den Schlussfolgerungen des Rates vom 29. Mai 2012² wird bestätigt, dass sich der GAMM als umfassender und ausgewogener Rahmen für den politischen Dialog und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten erwiesen hat. Der Rat bekräftigte ferner die Notwendigkeit, die Umsetzung des Gesamtansatzes durch alle zwei Jahre vorzulegende Umsetzungsberichte systematisch zu verfolgen.

Die Umsetzung des GAMM erfolgt durch eine Reihe von politischen Instrumenten (bilaterale und regionale Politikdialoge und Aktionspläne), Rechtsinstrumenten (wie Visaa erleichterungs- und Rückübernahmeabkommen), durch operative Unterstützung und Kapazitätsaufbau (u. a. durch EU-Einrichtungen wie FRONTEX, EASO und ETF und durch Fazilitäten für technische Hilfe wie MIEUX und TAIEX) sowie mittels einer großen Bandbreite von Programm- und Projekthilfe für die Behörden in Drittstaaten und weitere Akteure wie Zivilgesellschaft, Migrantenverbände und internationale Organisationen. Im Zeitraum 2012-2013 stellte die Kommission über 200 Mio. EUR für die Unterstützung von mehr als 90 migrationsbezogenen Projekten in allen Entwicklungsregionen der Welt bereit. Darüber hinaus haben auch mehrere Mitgliedstaaten der EU die Umsetzung des GAMM finanziell unterstützt.

Die wichtigsten bilateralen Vereinbarungen zur Erleichterung des Politikdialogs und der operativen Zusammenarbeit mit den Partnerländern bilden die Mobilitätspartnerschaften (MP) und die Gemeinsamen Agenden für Migration und Mobilität (Common Agenda on Migration and Mobility – CAMM). Bislang wurden mit sechs Ländern Mobilitätspartnerschaften geschlossen: Moldau (2008), Kap Verde (2008), Georgien (2009), Armenien (2011), Marokko (2013) und Aserbaidschan (2013). Die Gespräche über die Mobilitätspartnerschaft

¹ KOM(2011) 743.

² Ratsdokument 9417/12.

mit Tunesien wurden im November 2013 abgeschlossen, die Unterzeichnung steht unmittelbar bevor. Mit Jordanien wurden im Dezember 2013 Gespräche über eine Mobilitätspartnerschaft aufgenommen. Indien (April 2013) und Nigeria (Oktober 2013) wurde jeweils der Entwurf für eine CAMM vorgelegt, die substanziellen Gespräche sind allerdings noch nicht angelaufen.

2. BILATERALE DIALOGE

Die bilateralen Dialoge über Migration und Mobilität zwischen der EU und Drittstaaten können verschiedene Formen annehmen. Die Mobilitätspartnerschaften bilden einen wichtigen Rahmen für den politischen Dialog und die operative Zusammenarbeit in den Bereichen Asyl und Migration. Hinzu kommt, dass sich der politische Dialog bei Ländern, mit denen ein Dialog über die Visaliberalisierung eingeleitet wurde, im Wesentlichen auf die Umsetzung des Aktionsplans für die Visaliberalisierung konzentriert. In einigen Fällen (Russland, Indien, China, USA) wurden von der EU spezifische Dialoge aufgenommen. Bei praktisch allen Ländern ist der Dialog in den Bereichen Migration sowie Justiz und Inneres auch Bestandteil der Umsetzung von Assoziierungsabkommen, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, Rahmenabkommen, Kooperationsabkommen und ähnlichen Instrumenten, die von der Union, einschließlich der jeweiligen Räte und (Unter-)Ausschüsse, abgeschlossen wurden. Die technische Zusammenarbeit erfolgt über die im Rahmen der Visae erleichterungs- und Rückübernahmeabkommen eingesetzten Gemeinsamen Ausschüsse, die gemeinsam mit den jeweiligen Drittstaaten die Umsetzung dieser Abkommen überwachen.

2.1. Erweiterungsländer

Der Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung ermöglicht eine Bewertung der Nachhaltigkeit von Reformen und Maßnahmen, die von den **westlichen Balkanstaaten** (Albanien, Bosnien und Herzegowina, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien) mit ihren Fahrplänen für die Visaliberalisierung durchgeführt wurden³, und die Zusammenarbeit im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses, um mögliche Defizite und Probleme auszuräumen. Bei den Personen, die im visafreien Reiseverkehr aus den westlichen Balkanstaaten in die EU einreisen, handelt es sich zum allergrößten Teil um Bona-Fide-Reisende mit einem gerechtfertigten Reisezweck. Allerdings erhöhte sich 2012 die Zahl der unbegründeten Asylanträge durch Bürger dieser Länder in einigen Mitgliedstaaten und ging auch 2013 nicht zurück, was das Funktionieren des visafreien Reiseverkehrs beeinträchtigt.

Am 19. Januar 2012 wurde der Dialog über die Visaliberalisierung mit dem **Kosovo**⁴ eingeleitet; am 14. Juni 2012 wurde der Regierung des Kosovo ein Fahrplan für die Visaliberalisierung vorgelegt.

Fast drei Jahre nach Abschluss der Verhandlungen wurde am 16. Dezember 2013 das Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und der **Türkei** unterzeichnet. Parallel zur Unterzeichnung des Rückübernahmeabkommens wurde der Türkei im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates über die Entwicklung der Zusammenarbeit mit der Türkei im

³ Die Kommission legte am 28. November 2013 ihren vierten Bericht über die Überwachung für die Zeit nach der Visaliberalisierung (COM(2013) 836) vor.

⁴ Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.

Bereich Justiz und Inneres⁵, die am 21. Juni 2012 angenommen wurden, ein Angebot zum Dialog über die Visaliberalisierung und ein Fahrplan hierzu vorgelegt.

FRONTEX unterhält gut funktionierende Arbeitsvereinbarungen mit allen westlichen Balkanstaaten und setzt die Zusammenarbeit mit den Ländern sowohl in organisatorischer als auch in operativer Hinsicht fort. Im Rahmen des Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung betreibt FRONTEX ein Warnsystem, mit dem die Agentur für die Kommission die Asylströme bewertet. Am 28. Mai 2012 unterzeichnete FRONTEX eine Absichtserklärung mit der Türkei.

2.2. Länder der Östlichen Partnerschaft

Im Zeitraum 2012-2013 konnten mit den meisten Ländern der Östlichen Partnerschaft (Eastern Partnership – EaP) beträchtliche Fortschritte im Hinblick auf die Festigung der Beziehungen in den Bereichen Migration und Mobilität erzielt werden.

Mit **Moldau** und der **Ukraine** wurden die Dialoge über die Visaliberalisierung fortgesetzt, während mit **Georgien** 2012 ein neuer Dialog eingeleitet wurde, dessen Ziel darin besteht, zum gegebenen Zeitpunkt den visafreien Reiseverkehr einzurichten. In ihrem Fortschrittsbericht für Moldau vom 15. November 2013⁶ stellte die Kommission fest, dass Moldau sämtliche Zielvorgaben des Aktionsplans für die Visaliberalisierung erfüllt. Daraufhin verabschiedete die Kommission am 27. November 2013 einen Vorschlag, mit dem Moldau in die Liste der Länder aufgenommen wurde, deren Bürger bei einer Reise in Schengen-Länder kein Visum benötigen, sofern sie sich nicht länger als 90 Tage dort aufhalten.⁷ Die Dialoge über die Visaliberalisierung haben sich als einflussreiches Instrument für eine vorausschauende Mobilitätspolitik und als effiziente Möglichkeit für das Vorantreiben weit reichender Reformen im gesamten Bereich Justiz und Inneres, einschließlich der Bereiche Rechtsstaatlichkeit und Justizreform, bewährt.⁸

Im Jahr 2013 wurde ein 20 Mio. EUR umfassendes Unterstützungsprogramm aufgelegt, das aus dem EU-Haushalt finanziert wird und mit dem weitere Umsetzung des Aktionsplans für die Visaliberalisierung in **Moldau** gesichert werden soll. Ebenso wurde mit der **Ukraine** eine Finanzierungsvereinbarung über 28 Mio. EUR unterzeichnet, mit der die Angleichung des ukrainischen Migrations- und Asylsystems an europäische und internationale Standards sowie die Umsetzung des Aktionsplans für die Visaliberalisierung unterstützt werden sollen. Darüber hinaus gewährt die Kommission weiterhin allgemeinere Unterstützung für Reformen in den Bereichen Migration und Grenzmanagement in der Ukraine. So wurde beispielsweise ein auf vier Jahre angelegtes und mit 66 Mio. EUR ausgestattetes Unterstützungsprogramm zur Stärkung der ukrainischen Grenzverwaltungspolitik auf den Weg gebracht.

Am 1. Juli 2013 trat ein erweitertes Visaerleichterungsabkommen mit der **Ukraine** in Kraft.

Anfang 2012 liefen die Verhandlungen über Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen mit **Armenien** und **Aserbaidschan** an und wurden fristgerecht abgeschlossen. Die mit Armenien abgeschlossenen Abkommen traten am 1. Januar 2014 in

⁵ Ratsdokument 11579/12.

⁶ COM(2013) 807.

⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (COM(2013) 853).

⁸ So geht aus dem jüngsten Fortschrittsbericht vom 15. November 2013 hervor, dass die Ukraine in Bezug auf Legislativmaßnahmen beträchtliche Fortschritte erzielt hat (COM(2013) 809).

Kraft, während die Abkommen mit Aserbaidschan voraussichtlich in den kommenden Monaten in Kraft treten werden.

Die Zusammenarbeit mit **Armenien**, **Georgien** und **Moldau** im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften wird fortgesetzt, während mit **Aserbaidschan** am 5. Dezember 2013 eine neue Mobilitätspartnerschaft unterzeichnet wurde. Die Erfahrung zeigt, dass die Zusammenarbeit durch Mobilitätspartnerschaften deutlich gestärkt wird und beträchtliche Fortschritte im Hinblick auf die Koordinierung innerhalb der EU sowie die interinstitutionelle Koordinierung der betreffenden Einrichtungen in den Partnerländern herbeigeführt werden konnten. Dank der Flexibilität der Mobilitätspartnerschaften können innerhalb ein und desselben Rahmens bilaterale und multilaterale Initiativen vorgesehen und Schwerpunkte der Partnerländer gezielt aufgegriffen werden. Zu allen drei Mobilitätspartnerschaften fanden Treffen auf der Ebene hoher Beamter statt, und zwar am 17. Dezember 2012 und am 25. Oktober 2013 (Armenien), am 18. Dezember 2012 (Georgien) sowie am 22. November 2012, 25. Juni 2013, 31. Oktober 2013 und am 10. Dezember 2013 (Moldau). Die Mobilitätspartnerschaft mit **Moldau** wurde einer eingehenden Evaluierung durch einen von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) beauftragten Sachverständigen unterzogen. In dessen Abschlussbericht vom 1. Oktober 2012 wird festgestellt, dass dank der Mobilitätspartnerschaft mit Moldau zahlreiche Schwerpunkte der Partner umgesetzt werden konnten, die zu den durchgeführten Projekten und Initiativen in enger Beziehung standen. Die Mobilitätspartnerschaft habe den Partnern geholfen, anstehende Migrations- und Mobilitätsfragen effektiver anzugehen, und günstige Voraussetzungen für eine aktive Teilnahme an der migrationsbezogenen Diskussion und Zusammenarbeit sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene geschaffen. Durch die Aktivitäten im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft werde die Republik Moldau ferner bei der Reform ihres Rechtsrahmens im Bereich der Migration, wie beispielsweise ihres Asylsystems, und dessen Anpassung an EU-Normen unterstützt. Im Evaluierungsbericht wurde allerdings auch auf Probleme in Bezug auf die Mobilitätspartnerschaft verwiesen. So gelte es erstens, das Engagement und das Interesse der Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten und ihre Mitarbeit in den verschiedenen Governance- und Koordinierungsrahmen zu fördern sowie neue interessierte Mitgliedstaaten für die Mobilitätspartnerschaft zu gewinnen, und zweitens komme es darauf an, den Mehrwert gemeinsamer Maßnahmen nachzuweisen, also von Maßnahmen, die von mehr als einem Mitgliedstaat entwickelt und durchgeführt werden, um Synergien, den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zwischen den Akteuren und die gegenseitige Kenntnis der Akteure zu verbessern. Mit Blick auf die operative Zusammenarbeit finanziert die EU derzeit in Moldau Projekte in den Bereichen Migration und Grenzmanagement im Umfang von fast 50 Mio. EUR, darunter eine mit 2 Mio. EUR unterstützte Initiative, mit der im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft die legale Mobilität zwischen Moldau und der EU gefördert wird.

In **Armenien** werden derzeit sechs von der EU finanzierte Projekte mit einem Gesamtvolumen von über 8 Mio. EUR durchgeführt, darunter ein mit 3 Mio. EUR ausgestattetes Projekt, das die Durchführung der Mobilitätspartnerschaft unterstützen soll; hierdurch dürfte die Kapazität der Behörden in Bereichen wie legale Migration, Migration und Entwicklung sowie Rückübernahme und Wiedereingliederung gestärkt werden.

Die Einrichtung einer Lokalen Kooperationsplattform im Jahr 2012 bewirkte eine Intensivierung bei der Durchführung der Mobilitätspartnerschaft mit **Georgien**. Die externe Zusammenarbeit mit Georgien konnte nach Abschluss der Mobilitätspartnerschaft deutlich gestärkt werden, und die Durchführung rascher Reformen des georgischen Migrations- und Grenzverwaltungssystems wird unterstützt. Derzeit werden in Georgien sechs Projekte mit einem Gesamtvolumen von rund 20 Mio. EUR im Migrationsbereich durchgeführt, darunter

eine Initiative mit einem Volumen von einer Million EUR, die die Stärkung des Entwicklungspotenzials der Mobilitätspartnerschaft zum Ziel hat.

In **Aserbaidtschan** leistet die EU derzeit Unterstützung bei der Reform der Migrationssteuerungspolitik, wozu unter anderem eine Partnerschaft mit dem aserbaidtschanischen staatlichen Migrationsdienst geschlossen wurde.

Bislang unterhält die EU im Bereich Migration und Mobilität keine bilateralen Beziehungen zu **Belarus**. Im November 2013 signalisierte Belarus jedoch, dass das Land bereit sei, das Angebot der EU aus dem Jahr 2011 über die Aufnahme von Verhandlungen über Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen anzunehmen. Darüber hinaus war im Zeitraum 2012-2013 neben der Zusammenarbeit im Rahmen der regionalen Migrationsdialoge ein gewisses Maß an praktischer Zusammenarbeit auf Projektebene zu verzeichnen.

FRONTEX unterzeichnete Arbeitsvereinbarungen mit den zuständigen Behörden von **Armenien** (22. Februar 2012) und **Aserbaidtschan** (16. April 2013). Damit hat FRONTEX nunmehr Arbeitsvereinbarungen mit allen Ländern der EaP abgeschlossen.

2.3. Länder des südlichen Mittelmeerraums

Seit 2011 kommt die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Ländern des südlichen Mittelmeerraums im Einklang mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik und den Verpflichtungen, die die EU in Verbindung mit dem Arabischen Frühling und dessen Nachwirkungen eingegangen ist, beträchtlich voran. Der Europäische Rat rief vor kurzem zu einem verstärkten Dialog mit Drittländern auf, um zu verhindern, dass Migranten auf gefährlichen Routen in die EU einzureisen versuchen.⁹ In diesem Zusammenhang begrüßte er die Mitteilung der Kommission über die Arbeit der Mittelmeer-Taskforce vom 4. Dezember 2013¹⁰, in der operative Maßnahmen vorgesehen sind, um zu verhindern, dass sich Tragödien wie die vom 3. Oktober 2013 vor der Küste von Lampedusa wiederholen.

Mit **Tunesien**, **Marokko** (Oktober 2011) und **Jordanien** (Dezember 2012) wurden strukturierte Dialoge über Migration, Mobilität und Sicherheit eingeleitet. Die EU ist nach wie vor bereit, auch mit anderen Ländern der Region den Dialog aufzunehmen, sofern die Voraussetzungen gegeben sind. Vor dem Hintergrund der laufenden Verhandlungen über einen neuen Aktionsplan für die Europäische Nachbarschaftspolitik äußerte **Algerien** Interesse an einem solchen Dialog.¹¹ Auf das von der EU seit 2011 mehrfach unterbreitete Angebot zur Einleitung eines Dialogs mit **Ägypten** ist bislang noch keine positive Reaktion erfolgt. **Libyen** bleibt ein Schwerpunktland für einen solchen Dialog, der eingeleitet werden soll, sobald die Umstände dies zulassen.

Nach intensiven Gesprächen wurde am 7. Juni 2013 eine Mobilitätspartnerschaft mit **Marokko** unterzeichnet. Die Mobilitätspartnerschaft ist beispielgebend für andere Länder der Region. Sie umfasst ein ausgewogenes Paket an Verpflichtungen und Initiativen, das sich auf die vier Schwerpunktbereiche des Gesamtansatzes erstreckt, also die Bereiche legale Migration, irreguläre Migration, internationaler Schutz sowie Migration und Entwicklung. Die Einrichtung eines Asylsystems ist eine der Hauptverpflichtungen, die Marokko eingegangen ist. Ferner enthält sie gegenseitige Verpflichtungen zur Zusammenarbeit, um den

⁹ Dokument des Europäischen Rates 217/13.

¹⁰ COM(2013) 869.

¹¹ Algerien weigerte sich 2012 und 2013, Verhandlungen mit der EU über ein Rückübernahmeabkommen aufzunehmen.

Menschenhandel zu verhindern und zu bekämpfen und dessen Opfer zu schützen. Darüber hinaus ebnete die Mobilitätspartnerschaft den Weg für die Verhandlungen über ein Visaa erleichterungsabkommen¹² sowie die gleichzeitige Wiederaufnahme der Verhandlungen über das Rückübernahmeabkommen, die 2010 zum Erliegen gekommen waren. Ein Projekt im Umfang von 5 Mio. EUR, mit dem die Durchführung der Mobilitätspartnerschaft unterstützt werden soll, steht kurz vor dem Abschluss. Außerdem soll die Mobilitätspartnerschaft auch mit 6 Mio. EUR aus dem Programm SPRING unterstützt werden.

Der Abschluss der Gespräche über eine Mobilitätspartnerschaft mit **Tunesien** im November 2013 trägt ebenfalls zur positiven Entwicklung bei. Über viele Monate hinweg hatte die instabile politische Lage des Landes für Komplikationen bei dem Prozess gesorgt. Die EU und Tunesien kommen überein, im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft eng zusammenzuarbeiten mit dem Ziel, den rechtlichen und institutionellen Rahmen z. B. in den Bereichen Asyl, Visaa erleichterung und Bekämpfung von Menschenhandel zu stärken, die Ausbildung von für den Bereich Migration zuständigen Mitarbeitern zu intensivieren und politische Maßnahmen einzuleiten, die der Integration und der Bekämpfung von Ausgrenzung und Fremdenfeindlichkeit gegenüber Migranten dienen.

Im Rahmen des Dialogs über Migration, Mobilität und Sicherheit fanden 2013 zwei Experteneinsätze in **Jordanien** statt, in deren Ergebnis die Kapazität der Behörden in den in Frage stehenden Bereichen als positiv eingeschätzt wurde. Jordanien zeigte sich bereit und interessiert, die Zusammenarbeit mit der EU zu intensivieren. Im Dezember 2013 wurde den jordanischen Behörden der Entwurf für eine Mobilitätspartnerschaft vorgelegt.

Trotz der schwierigen politischen und sicherheitspolitischen Lage konnte die EU **Libyen** in den Bereichen Migration, Grenzmanagement und internationaler Schutz unterstützen. Im Zuge des Beschlusses des Rates vom 22. Mai 2013 über die Einsetzung einer GSVP-Mission erhält Libyen im Rahmen der EUBAM Unterstützung bei der Entwicklung eines integrierten Grenzmanagementsystems. Das mit 10 Mio. EUR ausgestattete Projekt „Sahara Med“ leistet ebenfalls einen diesbezüglichen Beitrag.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit **Syrien** wurde auf politischer Ebene vollständig ausgesetzt, sodass derzeit keinerlei formelle oder informelle Zusammenarbeit im Bereich Migration mit den syrischen Behörden stattfindet. Allerdings ist die EU zusammen mit ihren Mitgliedstaaten der bedeutendste Geber bei der Linderung der Flüchtlingskrise und stellt u. a. über spezialisierte internationale Organisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft umfangreiche humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe für die syrische Bevölkerung und die Nachbarländer Syriens bereit.

Das politische Engagement für eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums geht mit finanzieller und operativer Unterstützung einher. In Libyen werden derzeit beispielsweise Programme durchgeführt, für die die EU annähernd 30 Mio. EUR bereitstellt und bei denen es hauptsächlich um die Steuerung gemischter Ströme, das Grenzmanagement und die Aufnahmebedingungen für Migranten geht. Im September 2013 nahm das „SEAHORSE-Netzwerk Mittelmeer“ seine Tätigkeit auf, das unter Federführung der spanischen Guardia Civil steht. Das Netzwerk ermöglicht den teilnehmenden Mittelmeerländern per Satellitenkommunikation den echtzeitnahen Austausch von Sachinformationen über Zwischenfälle und Patrouillen. Es wird die Kapazität der zuständigen Behörden bei der Bekämpfung der irregulären Migration und des Menschenhandels erhöhen und in Notsituationen, die Such- und Rettungsmaßnahmen

¹² Die Verhandlungsrichtlinien wurden vom Rat am 5. Dezember 2013 beschlossen.

erfordern, ein rasches Reagieren ermöglichen. Das Netzwerk steht Algerien, Ägypten, Libyen und Tunesien offen.

Das mit 5 Mio. EUR ausgestattete Projekt „Euromed Migration III“ fördert den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Ländern des südlichen Mittelmeerraums und der EU. Im Mittelpunkt des Projekts stehen die legale Migration, Migration und Entwicklung sowie die irreguläre Migration; zusätzlich sind spezielle Treffen, Schulungsmaßnahmen und Experteneinsätze in diesen Bereichen vorgesehen. Das Projekt umfasst ferner Unterstützung bei der Erstellung von Migrationsprofilen und eine Studie über die Anpassung an die Arbeitsmarkterfordernisse der Mitgliedstaaten.

Seit 2011 führt die EU ein regionales Schutzprogramm (Regional Protection Programme – RPP) für Nordafrika durch, das sich auf Libyen, Tunesien und Ägypten konzentriert. Das Budget für dieses Schutzprogramm wurde Ende 2013 als direkte Reaktion auf den tragischen Zwischenfall vor der Küste der italienischen Insel Lampedusa auf 5,5 Mio. EUR aufgestockt.

FRONTEX verfügt über ausstehende Verhandlungsmandate für den Abschluss von Arbeitsvereinbarungen mit Ägypten, Libyen, Tunesien und Marokko, doch bislang liefen Versuche zur Aufnahme derartiger Verhandlungen ins Leere.

2.4. Länder südlich der Sahara

Im Zeitraum 2012-2013 konnten insbesondere mit **Kap Verde**, **Nigeria** und **Südafrika** gewisse Fortschritte in Bezug auf den politischen Dialog und die operative Zusammenarbeit verbucht werden.

Die Durchführung der Mobilitätspartnerschaft mit **Kap Verde** ist im Zeitraum 2012-2013 gut vorangekommen. Die EU und Kap Verde unterzeichneten Abkommen zur Visasierleichterung (Oktober 2012) und zur Rückübernahme (April 2013), die beide demnächst in Kraft treten sollen. Der EU ist daran gelegen, die Mobilitätspartnerschaft durch die gemeinsame Festlegung neuer kurz- und mittelfristiger Schwerpunkte lebendig und dynamisch zu erhalten.

In der Zusammenarbeit mit **Nigeria** konnten dank der auf der Grundlage von Artikel 13 des Cotonou-Abkommens auf lokaler Ebene geführten Dialoge über Migration und Entwicklung positive Fortschritte erzielt werden. Die wichtigsten Themen, die in diesem Zusammenhang erörtert wurden, betrafen die irreguläre Migration und den Menschenhandel, wobei der Menschenhandel für das Land sowohl intern als auch extern ein großes Problem darstellt. Aspekte des internationalen Schutzes fanden in den Dialogen bislang keine angemessene Berücksichtigung. Der Aufbau von Kapazitäten in diesem Bereich könnte künftig thematisiert und auf die Einbeziehung von Binnenvertriebenen ausgedehnt werden. Im Verlaufe des Dialogtreffens am 20. März 2013 äußerte sich Nigeria interessiert an einem Ausbau der Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen einer CAMM. Am 7. Oktober 2013 wurde Nigeria ein Entwurf für eine CAMM vorgelegt.

Die Zusammenarbeit mit **Südafrika** zum Thema Migration findet im Rahmen des Forums für den migrationspolitischen Dialog statt, einer jährlich am Rande des Gemeinsamen Kooperationsrats durchgeführten Veranstaltung. In diesem Zusammenhang äußerte Südafrika Interesse an der Aufnahme von Verhandlungen über ein Visasierleichterungsabkommen mit der EU, während die EU um die Gewährung der umfassenden Visafreiheit für die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten ersuchte. Im Verlaufe des Gipfels EU-Südafrika am 18. Juli 2013 kamen beide Seiten überein, „... Möglichkeiten für die weitere Verbesserung und Strukturierung unserer Zusammenarbeit, einschließlich der Einrichtung einer Gemeinsamen Agenda für Migration und Mobilität, auszuloten“.

Die Bemühungen der EU um den Ausbau der Zusammenarbeit im Rahmen einer CAMM mit **Ghana** fanden ihren Niederschlag in einem Informationsworkshop, der im Januar 2012 in Accra stattfand, sowie in einem umfassenderen politischen Dialog, der im Juli 2012 geführt wurde.

Insgesamt wurden 2012-2013 über 35 migrationsbezogene Vorhaben durchgeführt, deren Schwerpunkt auf Ländern südlich der Sahara lag. Diese Vorhaben erstreckten sich auf sämtliche Bereiche der Migration, wobei Initiativen im Bereich Migration und Entwicklung, Hilfe für Flüchtlinge und gefährdete Migranten sowie der Kampf gegen den Menschenhandel im Mittelpunkt standen. Insgesamt ist die Zusammenarbeit mit den **westafrikanischen Ländern** am weitesten entwickelt, was zum Teil auf die Fortschritte zurückzuführen ist, die bei den regionalen Prozessen erzielt wurden. Die EU stellt zudem umfangreiche Unterstützung für den Aufbau von Kapazitäten in den Bereichen Migration und Grenzmanagement für die westafrikanischen Länder bereit. So lief 2013 eine mit 24 Mio. EUR ausgestattete Initiative an, mit der die effektive Umsetzung der von der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) unterzeichneten Protokolle über den freien Personenverkehr und des Gemeinsamen Ansatzes der ECOWAS im Bereich Migration unterstützt werden soll.

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und den **ostafrikanischen Ländern** im Bereich der Migration ist etwas eingeschränkter, und die politische Lage in mehreren Ländern der Region lässt eine wirksamere Zusammenarbeit nicht zu. Dennoch wird derzeit eine Reihe von Projekten in der Region durchgeführt, zu denen ein RPP für das Horn von Afrika (Kenia und Dschibuti) zählt, für das 5 Mio. EUR bereitgestellt wurden.

FRONTEX hat mit **Nigeria** am 12. Januar 2012 und mit **Kap Verde** am 14. Januar 2012 eine Arbeitsvereinbarung unterzeichnet.

2.5. Asiatische Länder

Die Zusammenarbeit mit **China** ist seit dem 15. Gipfel EU-China im September 2012, auf dem man übereingekommen war, Möglichkeiten für die Erleichterung der Mobilität und die Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der irregulären Migration zu prüfen, in diesen Fragen nur langsam vorangekommen. In Anbetracht der Reaktion und der Bedenken Chinas in Bezug auf die Abnahme von Fingerabdrücken bei Inhabern von Diplomatenpässen (eine Folge der Einführung des Visa-Informationssystems der EU) beschlossen beide Seiten außerdem, einen hochrangigen Dialog über Migration und Mobilität aufzunehmen. Am 14. Oktober 2013 fand ein erstes Treffen statt, auf dem unter anderem Möglichkeiten für die Aufnahme paralleler Verhandlungen zu Rückübernahmefragen und zu einem Abkommen über die Befreiung von Inhabern von Diplomatenpässen von der Visumpflicht erörtert wurden.

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und **Indien** zu Fragen der Migration erhielt unlängst neue Impulse. Nach der Einleitung des Migrationsdialogs im Jahr 2006 und einem weiteren Treffen 2010 fand am 2. Juli 2012 in Neu-Delhi ein Treffen im Rahmen des hochrangigen Dialogs über Migration und Mobilität statt. Dabei zeigte sich Indien am weiteren Ausbau der Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen einer CAMM interessiert. Daraufhin wurde Indien im April 2013 der Entwurf einer CAMM vorgelegt.

Der Dialog und die Zusammenarbeit mit anderen asiatischen Ländern, insbesondere **südostasiatischen Ländern** (wie Vietnam und Indonesien), die ihr Interesse bekundet hatten, finden derzeit ad hoc und im Rahmen der mit der EU abgeschlossenen internationalen Abkommen (Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, Rahmenabkommen) statt.

Aufgrund des gemischten Charakters dieser Abkommen, der für den zusätzlichen Zeitaufwand für deren Abschluss und Inkrafttreten verantwortlich ist, wird die Migration bei den in Frage stehenden Ländern regelmäßig als eine für die so genannte frühzeitige Umsetzung in Frage kommende Maßnahme ausgewählt. Der Vermeidung und Bekämpfung des Menschenhandels wird in diesen Dialogen große Bedeutung beigemessen. Ferner ist die Visazusammenarbeit mit der EU (Visaerleichterung, Visabefreiung für Inhaber von Diplomatenpässen) ein Thema, das für einige Länder der Region von kontinuierlichem Interesse ist.

In Anbetracht der Bedeutung, die die regionale Migration für die Entwicklung der asiatischen Länder hat, wird der Migration in der Entwicklungszusammenarbeit immer mehr Aufmerksamkeit gewidmet. So wurde 2013 gemeinsam mit der IAO ein mit 1,6 Mio. EUR ausgestattetes Projekt in Angriff genommen, das Bangladesch, Indonesien, Nepal und den Philippinen helfen soll, die Abwanderung von Arbeitskräften besser zu bewältigen.

2.6. Sonstige Schwerpunktländer

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und den **Vereinigten Staaten von Amerika** zu Fragen der Migration wird im Rahmen der 2010 ins Leben gerufenen Plattform für die Zusammenarbeit in Migrations- und Flüchtlingsfragen zwischen der EU und den USA fortgesetzt. Der Aktionsplan der Plattform umfasst zehn Schwerpunktbereiche, u. a. Rückkehr und Wiedereingliederung, die Nutzung biometrischer Merkmale, Neuansiedlung, die Bekämpfung des Menschenhandels, Kapazitätsaufbau im Bereich der Migrationssteuerung oder die Arbeitsmigration. Im Rahmen der Plattform fand 2012 eine Studienreise in die USA statt, bei der es um Fragen der Neuansiedlung ging. Weitere Maßnahmen, wie etwa eine Studienreise des EU-Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels in die USA im März 2013, betrafen den Menschenhandel. Im November 2013 fand ein Seminar zur syrischen Flüchtlingskrise und zu Migrationsströmen, die durch Krisen ausgelöst werden, statt, das ebenfalls potenzielle Ansatzpunkte für eine Vertiefung der Zusammenarbeit (wie bei der Neuansiedlung) aufzeigte. Die Plattform diente auch zur Abstimmung von Standpunkten im Hinblick auf internationale migrationsbezogene Aktionen wie den hochrangigen Dialog zum Thema „Internationale Migration und Entwicklung“ und das Globale Forum für Migration und Entwicklung (Global Forum on Migration and Development – GFMD)¹³.

Der im Mai 2011 eingeleitete Migrationsdialog zwischen der EU und **Russland** bietet eine Plattform, auf der in informeller und unverbindlicher Atmosphäre gemeinsame Herausforderungen thematisiert werden können.¹⁴ Jedes Jahr finden in Verbindung mit Studienreisen ein Treffen auf der Ebene hoher Beamter sowie zwei themenspezifische Treffen statt. Bisher wurden fünf themenspezifische Treffen durchgeführt, und zwar zu den Themen internationaler Schutz (Moskau, Dezember 2011), irreguläre Migration (Budapest, März 2012), Migration und Entwicklung (Sankt Petersburg, Oktober 2012), legale Migration (Bratislava, Februar 2013) und irreguläre Migration (Kaliningrad, Juli 2013). Im Rahmen des Dialogs wird 2014 mit den Arbeiten zum Aufbau von Online-Migrationsportalen für russische und europäische Bürger begonnen.

¹³ Das GFMD ist eine Initiative, die 2006 nach dem ersten VN-Dialog auf hoher Ebene ins Leben gerufen wurde und deren Ziel darin besteht, die Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung in praktischer und aktionsorientierter Weise zu thematisieren. Dabei handelt es sich um einen staatlich geführten informellen, freiwilligen und unverbindlichen Prozess.

¹⁴ Der Dialog spart Fragen im Zusammenhang mit der Visa- und Rückübernahmepolitik aus; sie werden in speziellen gemeinsamen Ausschüssen behandelt, die im Rahmen der zwischen der EU und Russland bestehenden Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen eingesetzt wurden.

Im Jahr 2007 wurde ein Visadialog mit Russland eingeleitet. Die Parteien einigten sich auf eine Liste gemeinsamer Schritte, die den visafreien Reiseverkehr für Kurzaufenthalte von Bürgern Russlands und der EU zum Ziel hat und deren Umsetzung von den Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der EU und Russland über die gegenseitige Befreiung von der Visumpflicht abhängt. Im Dezember 2013 legte die Kommission ihren ersten Bericht über die bei der Umsetzung der gemeinsamen Schritte erzielten Fortschritte vor.¹⁵

2.7. Lehren

Mit ihrer enormen Vielfalt bieten die bilateralen Dialoge eine nützliche Möglichkeit, um die Zusammenarbeit zu stärken, anstehende und bisweilen sensible Migrations- und Mobilitätsfragen von beiderseitigem Interesse zu thematisieren und ein Vertrauensverhältnis zwischen den Partnern herzustellen.

Die mit den Mobilitätspartnerschaften gesammelten Erfahrungen zeigen, dass dabei gebührend auf die Prioritäten der Partnerländer eingegangen wird und dass es dank der Mobilitätspartnerschaften gelungen ist, die EU und ihre Partnerländer an einen Tisch zu bringen und sie anzuregen, in koordinierter Form über ihre Migrationspolitik und die internationale Zusammenarbeit nachzudenken. Es müssen jedoch noch weitere Anstrengungen unternommen werden, um eine ausgewogene Durchführung der Mobilitätspartnerschaften sicherzustellen, die allen vier thematischen Prioritäten des GAMM besser gerecht wird, unter anderem in Form zusätzlicher Maßnahmen in den Bereichen legale Migration, Menschenrechte und Flüchtlingsschutz.

Die Themen Migration und Mobilität finden im Rahmen von Assoziierungsabkommen, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen oder Kooperationsabkommen sowie von deren Unterausschüssen zunehmend Eingang in den umfassenderen politischen Dialog. Diese positive Tendenz kann zu einer stärkeren Gewichtung der Migration in den externen Beziehungen der EU insgesamt beitragen und dafür sorgen, dass Migrationsfragen in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mehr Aufmerksamkeit zuteilwird. Gleichzeitig sollten auf der EU-internen Ebene die außenpolitischen Aspekte der Migrations- und Mobilitätsfragen stärker in den Vordergrund gerückt werden. Hier könnte die vermehrte Einbeziehung von Sachverständigen aus der Kommission oder den Mitgliedstaaten in die Dialoge (was aufgrund finanzieller und zeitlicher Zwänge oftmals schwierig ist) oder die Stärkung der Sachkompetenz in den EU-Delegationen Abhilfe schaffen.

3. REGIONALE DIALOGE

Im Rahmen des GAMM wird im Osten dem Prager Prozess, dem Budapester Prozess und dem innerhalb der Östlichen Partnerschaft eingerichteten Gremium zu Migration und Asylfragen Priorität eingeräumt; im Süden liegt der Schwerpunkt auf der Afrika-EU-Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung und dem Rabat-Prozess; weitere Schwerpunkte bilden der strukturierte und umfassende EU-CELAC-Dialog über Migration und der EU-AKP-Migrationsdialog. Dieser Abschnitt enthält für jeden dieser Dialoge eine kurze Beschreibung des aktuellen Stands.

3.1. Prager Prozess

Der Prager Prozess bildet einen Rahmen für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, den nicht zur EU gehörenden Schengen-Staaten sowie 19 Partnerländern im Osten (Russland, die Länder der Östlichen Partnerschaft, die

¹⁵ COM(2013) 923.

zentralasiatischen Länder, die westlichen Balkanstaaten und die Türkei). Als Arbeitsgrundlage dienen die Gemeinsame Ministererklärung (Prag, 2009) und der Aktionsplan 2012-2016, der auf der zweiten Ministerkonferenz im Rahmen des Prager Prozesses (Posen, November 2011) beschlossen wurde.

Der Dialogprozess bietet einen effektiven Rahmen für die Koordinierung und Förderung der operativen Zusammenarbeit im Bereich der Migration. Die große geografische Reichweite des Prozesses, die sich auf Länder verschiedener Regionen von strategischem Interesse für die EU erstreckt, ermöglicht den Austausch bewährter Praktiken und Erfahrungen zwischen Staaten, die sich unterschiedlichen, dabei aber miteinander verknüpften Herausforderungen und Chancen gegenüber sehen. Im Zeitraum 2012-2013 fanden zahlreiche Aktivitäten sowohl auf der Ebene hoher Beamter als auch auf Sachverständigenebene statt, darunter Workshops zur legalen Migration (Budapest, September 2012, und Prag, Februar 2013), zu Migration und Entwicklung (Budapest, September 2012), zum internationalen Schutz (Stockholm, Oktober 2012, und Warschau, Januar 2013), zum Thema Migrationsprofile (Florenz, Januar 2013), zur irregulären Migration (Lvov, November 2012), zu Rückkehr und Rückübernahme (Warschau, März 2013), zur zirkulären Migration (Tiflis, Oktober 2013) und zum Migrantenschmuggel und Menschenhandel (Bratislava, September 2013); ferner fanden Treffen auf der Ebene hoher Beamter statt (Warschau, April 2012, Prag, Februar 2013, und Kiew, November 2013).

Die Kommission unterstützt die Durchführung des in Posen beschlossenen Aktionsplans zur Umsetzung des Prager Prozesses über ein gezieltes, mit 3 Mio. EUR ausgestattetes Förderprojekt, das die thematischen Prioritäten des GAMM widerspiegelt. Die Ergebnisvorgaben reichen von der Unterstützung bei der Entwicklung von Migrationsprofilen über die Erarbeitung von Leitlinien für verschiedene Politikbereiche wie Arbeitsmigration und Rückübernahme bis zu Ausbildungsmaßnahmen für Beamte, beispielsweise im Bereich Asyl. Daneben hat die EU weitere Initiativen zur Umsetzung des Prager Prozesses eingeleitet, so ein Projekt mit einem Volumen von einer Million EUR im Bereich der irregulären Migration und eine Initiative zur Stärkung der Integrationspolitik in Russland, für die 600 000 EUR bereitgestellt wurden.

3.2. Gremium zu Migration und Asylfragen im Osten

Die Östliche Partnerschaft (Eastern Partnership – EaP) bildet den Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der EU und Armenien, Aserbaidshans, Belarus, Georgien, Moldau und der Ukraine. Gemeinsame Erklärungen wurden auf den Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft in Prag (2009), Warschau (2011) und Vilnius (2013) angenommen. Der Dialog zu Migration und Mobilität findet im Gremium zu Migration und Asylfragen statt, das 2011 eingerichtet wurde und die Arbeit fortsetzt, die zuvor im Rahmen des Söderköping-Prozesses durchgeführt wurde.

Nach seiner Einsetzung im Dezember 2011 hat das Gremium zu Migration und Asylfragen im Osten rasch Fahrt aufgenommen. So fanden 2012 und 2013 vier Treffen zu folgenden Themen statt: Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft (Tiflis, Mai 2012), zirkuläre Migration (Chisinau, Oktober 2012), Rückkehr, Rückübernahme und Wiedereingliederung (Tiflis, März 2013) und Integration von Migranten und Flüchtlingen (Prag, November 2013). Des Weiteren wurden Sachverständigenworkshops durchgeführt, deren Schwerpunkt auf Informationen über Herkunftsländer (Bukarest, September 2012), Opfern des Menschenhandels (Warschau, Mai 2013) und der Staatenlosigkeit (Budapest, Dezember 2013) lag. Das Gremium weist verschiedene Stärken auf, die vor allem seine Methodik und Organisation betreffen. Erstens setzt es sich aus Vertretern unterschiedlicher

Bereiche zusammen, zu denen EU-Institutionen und Regierungsbehörden, wissenschaftliche Einrichtungen und NRO gehören. Zweitens ermöglicht sein informeller Charakter einen fruchtbaren Austausch und den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen den teilnehmenden Staaten.

Auf der ersten Tagung der Justiz- und Innenminister der EU und der Länder der EaP im Oktober 2013 bekräftigten die Teilnehmer ihre Entschlossenheit, den Dialog und die Zusammenarbeit in Bereichen wie der Migration und Mobilität auszubauen. Diese Entschlossenheit wurde auf dem EaP-Gipfeltreffen am 28. und 29. November 2013 in Vilnius erneut bekräftigt, in dessen Erklärung die Bedeutung der Mobilität hervorgehoben und auf das Gremium zu Migration und Asylfragen verwiesen wurde.

3.3. Budapestener Prozess / Seidenroutenpartnerschaft für Migration

Der Budapestener Prozess wurde 1991 als beratendes Forum ins Leben gerufen, an dem derzeit über 50 Regierungen – u. a. der westlichen Balkanstaaten, der EaP-Länder, zentralasiatischer Länder, Afghanistans, des Irak, Russlands, Pakistans und der Türkei – sowie zehn internationale Organisationen beteiligt sind und dessen Ziel die Entwicklung umfassender und nachhaltiger Systeme für eine geregelte Migration ist. Die Partnerschaft für Migration mit den Ländern entlang der Seidenstraße (Seidenroutenpartnerschaft für Migration) wurde im Rahmen des Budapestener Prozesses auf einer Ministerkonferenz am 19. April 2013 in Istanbul begründet.

Der Budapestener Prozess erfuhr eine geografische Neuausrichtung, die in die Verabschiedung der Erklärung von Istanbul über die „Seidenroutenpartnerschaft für Migration“ vom 19. April 2013 mündete. Auf der Grundlage dieser Erklärung könnten der in der Vergangenheit recht begrenzte Dialog und die unzureichende Zusammenarbeit unter den Ländern entlang der Seidenstraße bei der Steuerung der Migrationsströme deutlich intensiviert werden. Die Erklärung rückt einige wichtige Aspekte in den Vordergrund, so z. B. ein klares Bekenntnis zur Achtung der Menschenrechte bei der Migrationssteuerung. Auf ihrer Tagung vom 28.-31. Oktober 2013 im pakistanischen Islamabad verpflichtete sich die für die Seidenstraße zuständige Arbeitsgruppe zu einer konstruktiven Zusammenarbeit. Auf dem Treffen auf der Ebene hoher Beamter, das am 9. und 10. Dezember 2013 in Istanbul stattfand, wurde ein Aktionsplan mit konkreten operativen Maßnahmen angenommen. Die Kommission finanziert ein Projekt mit einem Volumen von 2,6 Mio. EUR zur Förderung des Dialogs, das zusätzlich durch einige Mitgliedstaaten und die Türkei kofinanziert wird.

3.4. Afrika-EU-Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung

Die Afrika-EU-Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung (Migration, Mobility and Employment – MME) wurde auf dem zweiten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU und Afrikas im Dezember 2007 in Lissabon ins Leben gerufen. Die Partnerschaft wurde 2010 auf dem Gipfeltreffen Afrika-EU in Tripolis ausgeweitet, gleichzeitig wurde ein Aktionsplan für den Zeitraum 2011-2013 angenommen, der zwölf konkrete Initiativen in den Bereichen Migration, Mobilität, Beschäftigung sowie Hochschulbildung umfasst.

Die Durchführung des Aktionsplans 2011-2013 wurde 2011 nach den Ereignissen in Libyen (das den afrikanischen Ko-Vorsitz der MME-Partnerschaft führt) unterbrochen, 2012 jedoch wieder aufgenommen. Seitdem fanden mehrere Treffen zu Themen wie Menschenhandel (Johannesburg, Dezember 2011), den Rechten von Migranten (Nairobi, Mai 2012), Migration und Mobilität in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (Addis Abeba, Juli 2012), dem Zugang zu internationalem Schutz (Barcelona, Oktober 2012) und der Erleichterung der

Mobilität durch verbessertes Grenzmanagement (Cotonou, Juli 2013) statt. Die Kommission hat 3,6 Mio. EUR für ein Projekt zur Förderung des Dialogs durch Sachverständigenseminare, Treffen auf der Ebene hoher Beamter usw. bereitgestellt.

Der MME-Prozess bezieht seinen Mehrwert aus der kontinentalen Dimension und der Koordinierung migrationsbezogener Aktivitäten der Afrikanischen Union und der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften Afrikas. Angesichts der großen Vielfalt der Migrationsströme innerhalb von Afrika und nach Europa stellt der kontinentale Charakter zugleich die größte Herausforderung für die Partnerschaft dar. Die in der Theorie zwar bestehenden Verknüpfungen mit den Bereichen Beschäftigung und Bildung wurden in der Praxis bislang nicht umfassend genutzt. Heute befindet sich die Strategische Afrika-EU-Partnerschaft an einem Scheideweg. Im Vorfeld des für den 2. und 3. April 2014 geplanten Afrika-EU-Gipfels ist eine erneuerte Struktur im Gespräch, und wenn auch das Ergebnis noch nicht feststeht, so scheint doch Einvernehmen darüber zu bestehen, dass mehr Flexibilität erforderlich ist, damit die Probleme in Angriff genommen werden können, mit denen beide Kontinente konfrontiert sind, wie z. B. die Migrations- und die Mobilitätsproblematik. In Vorbereitung auf das Gipfeltreffen im Jahr 2014 fand im November 2013 in Brüssel auf der Ebene hoher Beamter ein Treffen zum Thema Migration und Mobilität statt, dessen Teilnehmer sich auf den Entwurf für einen neuen Aktionsplan für den Zeitraum 2014-2017 und die Bildung einer Kerngruppe einigten, die aus den beiden Kommissionen sowie jeweils sechs Staaten beider Seiten bestehen wird.

3.5. Rabat-Prozess

Der Rabat-Prozess wurde auf der ersten europäisch-afrikanischen Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung eingeleitet, die im Juli 2006 in Rabat stattfand. Ziel des Prozesses ist die Verbesserung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Bestimmungsändern entlang der westafrikanischen Migrationsroute. 2008 fand in Paris eine zweite Ministerkonferenz statt. Die dritte Ministerkonferenz, auf der die Dakar-Strategie für den Zeitraum 2012-2014 angenommen wurde, fand im November 2011 in Dakar statt.

Die dritte europäisch-afrikanische Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung, die am 23. November 2011 abgehalten wurde, nahm eine Konsolidierung der bei der Durchführung des Kooperationsprogramms erzielten Ergebnisse vor und beschloss eine neue Strategie, die Dakar-Strategie, für den Zeitraum 2012-2014. Mit dem Rabat-Prozess wurden ein tragfähiger und fruchtbarer Dialog zwischen der EU und den Ländern Nord- und Westafrikas eingeleitet und die verstärkte Zusammenarbeit durch die Umsetzung bilateraler, subregionaler, regionaler und multilateraler Initiativen gefördert. Im Zeitraum 2012-2013 fanden Treffen auf der Ebene von Sachverständigen statt, in denen es um das Grenzmanagement (Brüssel, Juni 2013), die Stärkung einer evidenzbasierten Politikgestaltung im Bereich Migration (Dakar, September 2013) und im Bereich Grenzmanagement (Madrid, 2013) ging, sowie drei Treffen des Lenkungsausschusses. Die Kommission unterstützt den Rabat-Prozess im Rahmen eines mit 2 Mio. EUR ausgestatteten Projekts.

3.6. Strukturierter und umfassender EU-CELAC-Dialog über Migration

Der strukturierte und umfassende Dialog über Migration zwischen der EU und der Gemeinschaft lateinamerikanischer und karibischer Staaten (CELAC) wurde im Juni 2009 auf der Grundlage des beim Gipfel EU-Lateinamerika/Karibik (EU-LAK) 2008 in Lima erteilten Mandats eingeleitet. Auf dem Gipfel EU-LAK im Jahr 2010 in Madrid wurde erneut die Entschlossenheit zur Weiterentwicklung des Dialogs zum Ausdruck gebracht. Einer der sechs im Aktionsplan von Madrid enthaltenen Schlüsselbereiche für die Zusammenarbeit zwischen

den beiden Regionen betraf die Migration. Auf dem Gipfel 2013 in Santiago wurde das Festhalten an diesen Bereichen bekräftigt, was schließlich in die Verabschiedung des EU-CELAC-Aktionsplans für den Zeitraum 2013-2015 mündete.

Im Rahmen der hochrangigen EU-CELAC-Treffen zur Migration wurden 2012 und 2013 drei Veranstaltungen zu folgenden Themen durchgeführt: Wirtschaftswachstum und Migration, Menschenhandel, Schutz und Integration von Migranten, Bekämpfung sämtlicher Formen von Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung. Ferner fand im November 2013 ein Sachverständigenseminar zu neuen Migrationstendenzen statt.

Im November 2012 billigten die Teilnehmer des siebten hochrangigen EU-CELAC-Treffens zur Migration ein Positionspapier der Kommission über die Zukunft des Dialogs, in dem ein stärker operativ ausgerichteter und ergebnisorientierterer Ansatz gefordert wird. Dazu bedarf es erstens einer engeren technischen Zusammenarbeit auf Sachverständigenebene, zweitens sollte es möglich sein, die Arbeitsgruppensitzungen in Brüssel operationeller zu nutzen, und nicht zuletzt sollten den hochrangigen Treffen mehr Lenkungsbefugnisse zugestanden werden, abgesichert durch die umfassendere Einbindung der Mitgliedstaaten und eingehendere bi-regionale Beratungen.

Die operativen Maßnahmen des Dialogs werden im Rahmen eines Projekts mit einem Volumen von 3 Mio. EUR durchgeführt, das von der Kommission finanziert wird. Das Projekt hat u. a. durch die Erstellung von Migrationsprofilen für Peru, Ecuador, Jamaika und Nicaragua zu einem besseren Verständnis der Migrationsrealität in der Region beigetragen.

3.7. Migrationsdialog AKP-EU

Der Migrationsdialog AKP-EU wurde im Juni 2010 durch eine Gemeinsame Erklärung des AKP-EU-Ministerrats ins Leben gerufen. Die Grundlage für den Dialog bildet Artikel 13 des Cotonou-Abkommens. Im Mai 2011 wurde beschlossen, den Dialog vor allem zu den Themen Heimatüberweisungen, Visa¹⁶ und Rückübernahme weiter zu vertiefen und dabei insbesondere die operativen Aspekte der Zusammenarbeit zwischen AKP und EU zu diesen Themen zu berücksichtigen.

2012 fanden in Brüssel eine Reihe von Sachverständigentreffen zu Heimatüberweisungen (Februar 2012), Visa (Februar 2012) und Rückübernahme (April 2012) sowie Treffen auf der Ebene hoher Beamter statt. Die zu den Bereichen Heimatüberweisungen, Visa und Rückübernahme ausgesprochenen Empfehlungen wurden im Juni 2012 auf der Tagung des AKP-EU-Ministerrats in Vanuatu bestätigt. Für 2014 sind konkrete Umsetzungsmaßnahmen für die Bereiche Visa, Heimatüberweisungen und Rückübernahme vorgesehen, insbesondere im Rahmen eines von der EU finanzierten Unterstützungsprojekts im Umfang von 10 Mio. EUR. Die Themen irreguläre Migration und Menschenhandel werden neu in den Dialog aufgenommen.

Ungeachtet der erzielten Fortschritte wird der Migrationsdialog zwischen den AKP-Staaten und der EU dadurch erschwert, dass die Makroregionen im afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum von der Migrationspolitik der EU in ganz unterschiedlicher Weise betroffen sind, sodass sie sich in diesem Dialog auch unterschiedlich stark engagieren.

3.8. Lehren

¹⁶ Im vorliegenden Bericht bezieht sich der Begriff „Visa“ auf Kurzzeitvisa für Aufenthalte von nicht mehr als 90 Tagen in einem Zeitraum von 180 Tagen.

Durch die sieben regionalen Dialoge konnten in allen Fällen eine Plattform für gezielte politische Debatten mit Gruppen von Drittstaaten geschaffen und die politischen Beziehungen mit diesen Ländern insgesamt verbessert werden. Für die operativen Ergebnisse ergibt sich jedoch eine gemischtere Bilanz. Echte Erfolge stellen sich erst dann ein, wenn die Agenda sowohl von der EU als auch den Partnerländern politisch engagiert vorangetrieben wird und nachweislich konkrete Ergebnisse erzielt werden, die das Vertrauensverhältnis stärken und bei den Beteiligten für Zuversicht sorgen können. Eine Möglichkeit, eine größere Dynamik zu erreichen, besteht darin, dass sich eine Gruppe engagierter Mitgliedstaaten gemeinsam entschlossen um Fortschritte in einem Dialogprozess bemüht, wie beispielsweise im Fall des Prager Prozesses oder des Rabat-Prozesses. Alternativ lassen sich auch gute Ergebnisse herbeiführen, wenn die Kommission im jeweiligen Prozess eine klar definierte Führungsrolle übernimmt, wie beispielsweise im Gremium der EaP zu Migration und Asylfragen.

Weitere Anstrengungen sind auch erforderlich, um greifbare operative Ergebnisse zu erzielen, u. a. durch eine konsequentere Planung und Durchführung von Maßnahmen in Schwerpunktbereichen und eine regelmäßige Überwachung laufender Aktionen.

Bei mehreren regionalen Dialogen lässt das Engagement der Mitgliedstaaten zu wünschen übrig. Häufig sind die Mitgliedstaaten bei entsprechenden Treffen nicht ausreichend zahlreich vertreten und vielfach leisten sie keinen ausreichend aktiven Beitrag. Hat ein Dialog erst einmal an Dynamik eingebüßt, sollten Anstrengungen unternommen werden, um ihn mit weniger und gezielteren Treffen wiederzubeleben und um stärker horizontal ausgerichtete Diskussionen zwischen den Teilnehmern zu ermöglichen. Diese Bemühungen müssen sich aber auch als fruchtbar erweisen. Falls das trotz mehrfacher Versuche nicht gelingt, sollte in Absprache mit den jeweiligen Partnern und unter Berücksichtigung der Rolle des Migrationsdialogs innerhalb des weiter gefassten politischen Dialogs in der betreffenden Region auch die Möglichkeit der Einstellung einzelner Dialoge in Betracht gezogen werden. Die Dialogprozesse sollten mit ausreichender Flexibilität gehandhabt werden, um veränderten Prioritäten Rechnung zu tragen und sicherzustellen, dass bei den Treffen die tatsächlichen Prioritäten sowohl aufseiten der EU als auch der Partnerländer behandelt werden. Bei Überlegungen zur Aufnahme weiterer Dialoge sollte der Schwerpunkt nicht auf der Einrichtung neuer dauerhaft angelegter Prozesse, sondern vermehrt auf zeitlich befristeten Initiativen liegen.

4. GLOBALE PROZESSE

Im Einklang mit dem Vertrag von Lissabon – der eine einzigartige Chance für einen Neustart der EU bietet und ihr die Möglichkeit gibt, auf globaler Ebene ihr gesamtes Potenzial zu entfalten – beteiligte sich die EU 2012 und 2013 aktiv an Gesprächen über die internationale Migration und Entwicklung sowie die globale Migrationssteuerung. Die EU propagiert in den verschiedenen regionalen, multilateralen und globalen Kooperationsmechanismen die auf Partnerschaft beruhende GAMM-Methodik. Ferner leistet sie einen Beitrag zum internationalen Diskurs über die Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung sowie zwischen Migration und Klimawandel, den sie unterstützt und befürwortet und der auf eine Maximierung der positiven Wirkungen von Migration und Mobilität auf Entwicklung und Armutsminderung ausgerichtet ist, gleichzeitig knüpft sie die Verbindung zwischen Migration und Strategien zur Anpassung an den Klimawandel. So werden in einem Beschluss der Konferenz der Vertragsstaaten des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC)¹⁷ von 2012 über „Konzepte zur Bekämpfung der Verluste und Schäden, die mit den Folgen der Klimaänderungen in den Entwicklungsländern verbunden

¹⁷ Decision 3/CP.18 in FCCC/CP/2012/8/Add.1.

sind“ die Bemühungen gewürdigt, mit denen das Verständnis für und das Fachwissen über die Verluste und Schäden und unter anderem darüber, wie die Klimaänderungen Migrations- und Vertreibungsmuster und die Mobilität der Menschen beeinflussen, gefördert werden soll.

Die EU arbeitet zudem enger mit dem UNHCR zusammen und beteiligt sich an internationalen Diskussionen oder Initiativen zum internationalen Schutz, und sie hat ihrer Zusammenarbeit mit der IOM durch die Begründung einer strategischen Partnerschaft im Jahr 2012 neue Impulse verliehen.

Die EU finanziert eine Reihe von Projekten, deren Schwerpunkt auf der Unterstützung von Initiativen auf globaler Ebene liegt. So legte sie zusammen mit der IAO ein mit 4,2 Mio. EUR ausgestattetes globales Aktionsprogramm für Migranten, die als Hausangestellte arbeiten, und deren Familien auf, das u. a. die Unterstützung der Umsetzung des IAO-Übereinkommens über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte zum Ziel hat.

4.1. Hochrangiger Dialog über internationale Migration und Mobilität

Die EU spielte eine zentrale und einflussreiche Rolle bei den Vorbereitungen für den zweiten VN-Dialog auf hoher Ebene über Migration und Entwicklung, der am 3. und 4. Oktober 2013 im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York stattfand. Auf der Plenartagung gab Kommissionsmitglied Malmström im Namen der EU und ihrer Mitgliedstaaten eine Erklärung ab. Durch den VN-Dialog auf hoher Ebene wurde das politische Bekenntnis zur internationalen Migration und Entwicklung erfolgreich erneuert und vertieft. Die abschließende Erklärung verdeutlichte, dass die internationale Gemeinschaft in der Lage ist, politisches Einvernehmen zu Fragen der Migration und Entwicklung zu erzielen, so wird darin u. a. eindeutig auf die Notwendigkeit hingewiesen, bei der Ausarbeitung der Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 auch die Migration zu berücksichtigen. Gleichzeitig wird darin eindrucksvoll nachgewiesen, dass in den zurückliegenden Jahren positive Fortschritte in einem Bereich erzielt werden konnten, in dem der Dialog in der Vergangenheit praktisch gescheitert war.

4.2. Globales Forum für Migration und Entwicklung

Auch in Bezug auf das GFMD spielt die EU eine aktive Rolle; so arbeitete sie beispielsweise in den vorbereitenden Regierungsteams mit und leistete einen maßgeblichen Beitrag zum GFMD-Gipfel, der im November 2012 in Port Louis stattfand. Die EU ist ferner aktiv an den Vorbereitungen auf den bevorstehenden GFMD-Gipfel im Mai 2014 in Stockholm beteiligt.

4.3. Lehren

Der GAMM bietet der EU die Möglichkeit, mit einer Stimme zu sprechen. Die im Rahmen des Dialogs auf hoher Ebene gesammelten Erfahrungen zeigen, dass die EU in ihren Außenbeziehungen immer dann kraftvoller, sichtbarer und effektiver agiert, wenn alle EU-Akteure und Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer gemeinsamen Diagnose und Zielvorstellung zusammenarbeiten.

Es kommt darauf an, die Impulse des Dialogs auf hoher Ebene zu nutzen, um auf dem GFMD-Gipfel im Mai 2014 in Stockholm und darüber hinaus konkrete operative Ergebnisse zu erzielen, die beispielsweise die Erleichterung der internationalen Arbeitskräftemobilität betreffen, und um genauer zu definieren, wie der Bedeutung der Migration als Wegbereiter für die Entwicklung in die Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 Rechnung getragen werden kann.

5. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE: HIN ZU EINER WEITEREN STÄRKUNG DES GAMM

Trotz der Vielzahl unterschiedlicher Prozesse und Aktivitäten, die im Rahmen des GAMM durchgeführt wurden, und der beeindruckenden Fortschritte, die bei der Integration der Ziele des GAMM in den Dialog und die Zusammenarbeit der EU mit Drittstaaten erzielt wurden, sollte überlegt werden, wie der Gesamtansatz noch effektiver und ergebnisorientierter gestaltet werden kann. In diesem Abschnitt geht es um Möglichkeiten für eine weitere Stärkung des GAMM, und zwar sowohl auf der Ebene der Politik als auch in Bezug auf die Durchführungsmodalitäten.

5.1. Politische Ebene

5.1.1. Migration, Mobilität und Wirtschaftswachstum

Die Möglichkeiten, die die externe Migrationspolitik im Hinblick auf die Unterstützung der Bemühungen der Mitgliedstaaten um Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit, einschließlich der Anwerbung und dauerhaften Bindung hoch qualifizierter Arbeitskräfte, bietet, sind noch lange nicht ausgeschöpft.

Es sollte geprüft werden, wie die verschiedenen im Rahmen des Gesamtansatzes entwickelten Instrumente besser genutzt werden können, um das Potenzial, das die Migration bei der Überwindung des Arbeitskräftemangels und der Qualifikationsdefizite in Europa bietet, voll ausschöpfen zu können. Es sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Arbeitsmigration in die EU besser zu steuern und die Aktivitäten der Mitgliedstaaten zu koordinieren, d. h. schrittweise ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den einzelstaatlichen Zuständigkeiten – insbesondere im Hinblick auf Entscheidungen, die die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats betreffen – und der Notwendigkeit herbeizuführen, das Zusammenwachsen des EU-Arbeitsmarktes analog zum zunehmend integrierten Binnenmarkt voranzutreiben.¹⁸ Genauso sollte geprüft werden, wie sich die GAMM-Instrumente am besten dafür einsetzen lassen, die Mobilität im Zusammenhang mit dem Handel zu erleichtern, insbesondere im Hinblick auf den Handel mit Dienstleistungen mit der Präsenz natürlicher Personen im Hoheitsgebiet von Handelspartnern („Modus 4 des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)“), wobei eingeräumt werden muss, dass es sich bei „Modus 4“ nicht um dauerhafte Migration oder den Versuch handelt, Zugang zum Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes zu erhalten.

In diesem Zusammenhang könnte die Bedeutung der Mobilitätspartnerschaften hervorgehoben werden, die der Förderung der Mobilität dienen, und zwar z. B. durch die Erleichterung der Mobilität von Dienstleistungserbringern, des Austauschs von Studenten und Fachkräften, die Verbesserung der Kapazitäten von Drittstaaten im Bereich der Migrationssteuerung, die Auflegung von Programmen im Bereich der zirkulären Migration, die Stärkung des sozialen Schutzes von legalen Migranten, die Prüfung der Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen usw.

Die Erleichterung der Ausstellung von Kurzzeitvisa kann mit zahlreichen positiven Effekten für die Entwicklung in Drittstaaten einhergehen, die beispielsweise die Verbesserung von Geschäftsmöglichkeiten und der Handelsbeziehungen mit der EU sowie die Vertiefung persönlicher Kontakte betreffen.

¹⁸ Dabei ist zu erwähnen, dass die Kommission am 18. November 2011 das EU-Zuwanderungsportal eingerichtet hat, das praktische Informationen für Personen bereithält, die in einen Mitgliedstaat zuwandern wollen. Die Website wurde zunächst in englischer und französischer Sprache eingerichtet. 2013 folgten die spanische und arabische Fassung, und seit 2014 steht eine portugiesische Fassung zur Verfügung. Siehe <http://ec.europa.eu/immigration>.

Ferner sollten alle Möglichkeiten im Rahmen des Visakodex ausgeschöpft werden. Die Mitgliedstaaten stellen nach wie vor nur zögernd Mehrfachvisa mit langer Geltungsdauer für Vielreisende aus. Die Kommission wird 2014 Änderungen zur Verbesserung des Visakodex vorschlagen, um u. a. sicherzustellen, dass die Visapolitik der EU das Wirtschaftswachstum und den kulturellen Austausch fördert, indem für rechtmäßig in die EU einreisende Personen weitere Erleichterungen vorgesehen werden, während das hohe Maß an Sicherheit der EU gewährleistet bleibt.

Was operative Maßnahmen betrifft, so finanziert die Kommission auch weiterhin Maßnahmen, mit denen die Partnerländer besser in die Lage versetzt werden sollen, die Abwanderung von Arbeitskräften – u. a. nach Europa - zu bewältigen. So umfasst das mit 5 Mio. EUR ausgestattete Förderprojekt zur Durchführung der Mobilitätspartnerschaft mit Marokko eine nicht unwesentliche Komponente, die der Stärkung der Kapazität der zuständigen marokkanischen Behörden im Hinblick auf eine bessere Steuerung der Arbeitskräftemigration durch die verstärkte Zusammenarbeit mit europäischen Partnern dient.

5.1.2. Internationaler Schutz

Dank der Einbeziehung des internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik als konkreter thematischer Schwerpunkt des überarbeiteten Gesamtansatzes ist es nunmehr möglich, diese Fragen im Rahmen der GAMM-Dialoge und -Mechanismen systematischer und strategischer als bisher in Angriff zu nehmen. So sieht die Mobilitätspartnerschaft mit Marokko die Unterstützung der marokkanischen Behörden bei der Stärkung ihres nationalen Asylsystems vor.

Trotz der erzielten Fortschritte sind weitere Anstrengungen erforderlich, damit sich diese Dimension zu einem festen Bestandteil sämtlicher politischer Dialoge und Kooperationsrahmen entwickeln kann und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Steuerung der Ströme von Asylsuchenden und Flüchtlingen gestärkt wird. Mehr Berücksichtigung sollte dabei die Frage finden, wie das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) mit Unterstützung von Sachverständigen für Asylfragen aus den Mitgliedstaaten u. a. im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften zu einer Verbesserung der Asyl- und Aufnahmekapazitäten in Drittstaaten beitragen kann, gegebenenfalls durch Partnerschaften im Rahmen der Twinning-Kooperationsmethode.

Im Bereich internationaler Schutz und Asyl leitete die Kommission im Rahmen ihrer Instrumente für die Entwicklungszusammenarbeit im Zeitraum 2012-2013 über 15 neue Projekte in 20 Partnerländern in die Wege und stellte dafür mehr als 25 Mio. EUR bereit.

Die Kommission prüft zudem, inwiefern der Schwerpunkt der regionalen Schutzprogramme (Regional Protection Programme – RPP) stärker auf die Entwicklung gelegt werden kann, wobei die Betonung auch künftig auf der Verbesserung der Schutzkapazität und der Asylsysteme in den Partnerländern und –regionen liegen soll. Dies kommt unter anderem in dem mit 16 Mio. EUR ausgestatteten regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramm für den Nahen Osten (Jordanien, Irak und Libanon) zum Ausdruck, das demnächst als langfristig angelegte Reaktion auf die Flüchtlingskrisen in der Region anlaufen soll. Das Programm wird nicht nur den Kapazitätsaufbau lokaler und nationaler Behörden im Hinblick auf den Schutz von Flüchtlingen unterstützen, sondern auch die sozioökonomische Entwicklung sowohl von Flüchtlingsgemeinschaften als auch aufnehmenden Gemeinschaften.

Das Instrument der RPP weist Verbesserungspotenzial auf; so sollte beispielsweise präzisiert werden, wie es als strategischer Mechanismus zur Lösung lang anhaltender Krisen und zur Erweiterung des Schutzraums in Regionen genutzt werden kann, die für die Union von

Bedeutung sind. Es sollte sicherstellen, dass Flüchtlinge in den Genuss eines angemessenen Schutzes, einer Existenzgrundlage sowie schließlich einer dauerhaften Lösung kommen können. Zu diesem Zweck könnte die enge Verbindung untersucht werden, die zwischen der fehlenden Eigenständigkeit und der verstärkten Anfälligkeit für Schutzprobleme im Aufnahmeland besteht. Wie zudem in der Mitteilung der Kommission über die Arbeit der Mittelmeer-Taskforce vom 4. Dezember 2013¹⁹ festgestellt wird, muss sowohl seitens der EU als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten eine längerfristige Beteiligung und Finanzierung gewährleistet sein, wenn die neuen RPP erfolgreich sein sollen.

Der Erfolg der RPP hängt ferner von den Verpflichtungen ab, die Erstasylländer gegenüber Flüchtlingen eingehen und die über die Gewährung eines Erstasylschutzes hinausgehen. Dazu könnten Verpflichtungen hinsichtlich der Aufrechterhaltung eines wirksamen Schutzes, der Verbesserung der Existenzgrundlagen sowohl der Flüchtlinge als auch der aufnehmenden Bevölkerung, der Umsetzung von Strategien zur Verbesserung der Eigenständigkeit, der lokalen Integration oder der Wiederaufnahme von Sekundärmigranten gehören.

Das Instrument der Neuansiedlung könnte zudem strategisch besser genutzt und Neuansiedlungsmaßnahmen könnten stärker in die externen Beziehungen der EU integriert werden. Die sowohl politische als auch praktische Koordinierung derartiger Maßnahmen auf EU-Ebene und zwischen den Mitgliedstaaten könnte zweifellos die strategische Wirkung der Neuansiedlung verstärken, zumal die EU in der Lage sein wird, Mittel für mehr Plätze für die Neuansiedlung/humanitäre Aufnahme vorzusehen und diese Mittel rascher bereitzustellen, damit in Krisensituationen schnell reagiert werden kann. Im Jahr 2012 wurden in der EU insgesamt 4 930 Flüchtlinge neu angesiedelt.²⁰ Für eine effektivere Nutzung der Neuansiedlung wäre zu überlegen, wie sich durch die Partnerschaft mit Erstasylländern weiter reichende Beziehungen herstellen lassen.

5.1.3. Die Menschenrechte von Migranten

Der Schutz der Menschenrechte von Migranten ist ein themenübergreifender Schwerpunkt in der Zusammenarbeit der EU mit Drittstaaten. Das wird an einer Vielzahl von Projekten im Rahmen des GAMM deutlich, die auf den Schutz von Migranten vor Missbrauch und Menschenrechtsverletzungen wie Menschenhandel abstellen und auch Kinder und gefährdete Gruppen wie Asylsuchende einschließen und die deren Stellung mittels wirksamer integrationspolitischer Maßnahmen und der Förderung des Zugangs zu Dienstleistungen der Grundversorgung, wie z. B. medizinischer Versorgung, stärken. Der Schutz der Menschenrechte von Migranten bildet eine themenübergreifende Priorität zahlreicher durch die EU finanzierter Initiativen im Bereich Migration. Eine Reihe gezielter Aktionen in diesem Bereich sind im Gange. So bringt die Kommission derzeit zusammen mit der Internationalen Föderation des Roten Kreuzes eine weltweit koordinierte Aktion der Zivilgesellschaft im Umfang von 9,5 Mio. EUR auf den Weg, in deren Mittelpunkt die Rechte gefährdeter Migranten und der Opfer von Menschenhandel stehen. Außerdem schloss die Kommission bezüglich des Rechts auf Zugang zu medizinischer Versorgung für Migranten, auch irreguläre Migranten, im Jahr 2012 mit der IOM ein direktes Beihilfeabkommen über ein Projekt zur Förderung²¹ der Gesundheitsversorgung von Migranten, Roma und anderen gefährdeten Gruppen.

¹⁹ COM(2013) 869.

²⁰ Die 4 930 in der EU neu angesiedelten Flüchtlinge wurden von den folgenden zwölf Mitgliedstaaten aufgenommen: Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Irland, Spanien, Frankreich, Litauen, Niederlande, Portugal, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich (Quelle EUROSTAT).

²¹ Der Kofinanzierungsanteil der Kommission von 60 % beläuft sich auf 1,5 Mio. EUR.

Der Schutz von Migranten, einschließlich besonders gefährdeter Personen wie Frauen und Kinder, vor Ausbeutung und Ausgrenzung ist im Mehrjährigen Strategiepapier 2011-2013 für das thematische Programm als eines von fünf Haupttätigkeitsfeldern ausgewiesen.

Allerdings besteht bezüglich der systematischen Behandlung von Menschenrechtsfragen in der Politik und in den politischen Dialogen mit Drittstaaten noch Handlungsbedarf. In seinem Bericht über den Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und die Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten vom 24. April 2013 würdigte der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Menschenrechte von Migranten die Tatsache, dass der Schutz der Menschenrechte von Migranten als themenübergreifender Schwerpunkt im GAMM verankert ist. Der Sonderberichterstatter erstellte eine Liste mit Empfehlungen, die bei der Umsetzung des GAMM künftig vordringlich berücksichtigt werden sollten. Demnach sollen die Menschenrechte von Migranten und vor allem der Kinder und anderer gefährdeter Gruppen unter ihnen ständig im Auge behalten und die Partnerländer zur Verabschiedung und Umsetzung von Reformen angehalten werden, mit denen die Einhaltung verschiedener Menschenrechtsnormen für Migranten sichergestellt wird.

Während des Berichtszeitraums waren auch wichtige EU-politische Entwicklungen auf dem Gebiet der Menschenrechte allgemein zu verzeichnen. So wurde am 25. Juni 2012 der strategische Rahmen der EU für Menschenrechte und Demokratie²² angenommen – das erste Paket an Grundsätzen und Zielen, das als Orientierungshilfe bei der Förderung der Menschenrechte weltweit dienen soll. Ferner verabschiedete die Kommission im Juni 2012 eine Mitteilung über „Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016“, deren Ziel darin besteht, die Koordinierung, Kohärenz und Kooperation bei der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und beim Opferschutz zu stärken, und zwar auch im Bereich der externen Aktivitäten.²³

5.1.4. Migration und Entwicklung

Am 21. Mai 2013 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Den Beitrag der Migration zur Entwicklung optimieren“²⁴, die Vorschläge für einen ehrgeizigeren migrations- und entwicklungspolitischen Ansatz der EU enthält, der sich vor allem im GAMM und in der EU-Entwicklungspolitik, der Agenda für den Wandel, niederschlagen soll. Darin wird der Ausbau der Verknüpfung von Entwicklung und Migration auf EU-Ebene vorgeschlagen, durch den Süd-Süd-Ströme, die effektive Einbeziehung der Migration in nationale Pläne für die Entwicklung und Armutsminderung sowie die Einbeziehung von Flüchtlingen und anderen Vertriebenen in die langfristige Entwicklungsplanung größere Bedeutung erlangen. Die wesentlichen Aspekte der Mitteilung wurden durch die Schlussfolgerungen des Rates vom 23. September 2013 gebilligt, in denen die Akteure in der Entwicklungspolitik aufgefordert werden, Migrations- und Mobilitätsfragen in ihre Politik und ihre Instrumente einzubeziehen.

In der Mitteilung ging es ferner um die Erkundung und Berücksichtigung der Zusammenhänge zwischen Klimawandel, Umweltschädigung und Migration sowie der

²² Ratsdokument 11855/12.

²³ COM(2012) 286.

²⁴ COM(2013) 292.

Bedeutung der Anpassung an den Klimawandel und der Verringerung des Katastrophenrisikos für die Eingrenzung der Vertreibung.²⁵

Im Oktober 2013 verabschiedete die Kommission den Bericht der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung für das Jahr 2013²⁶, der ein Kapitel über Migration enthält. In diesem Bericht wird auf den Mehrwert des überarbeiteten Gesamtansatzes als eines Instruments zur Sicherung der strategischen Kohärenz zwischen internen Politikmaßnahmen und den Entwicklungsschwerpunkten der Partnerländer verwiesen, wobei sich Mobilitätspartnerschaften und regionale Dialoge als besonders hilfreich erweisen. Zudem sollen weitere Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, dass Entwicklungsbelange so weit wie möglich in den Politikmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten im Bereich der Migration und der Mobilität der Arbeitskräfte Berücksichtigung finden. Darüber hinaus können weitere Maßnahmen in Betracht gezogen werden, um die Rolle der Diaspora-Gemeinschaften bei der Förderung von Investitionen und Wachstum zu stärken.

5.1.5. Rückkehr und Rückübernahme

Die Thematisierung von Rückkehr und Rückübernahme bildet einen festen Bestandteil des GAMM. Die effektive (freiwillige oder erzwungene) Rückkehr von irregulären Migranten ist ein Schlüsselement bei der Bekämpfung der irregulären Einwanderung und bildet eine Voraussetzung für eine gut gesteuerte Migration.

Die EU bemüht sich um eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den jeweiligen Drittstaaten, um deren Kapazitätsaufbau im Bereich Rückkehr und Rückübernahme zu unterstützen. Eine Reihe von Projekten zum Aufbau von Kapazitäten für die Umsetzung von Rückübernahmeabkommen in Ländern wie Georgien, Moldau, der Ukraine, Sri Lanka und Pakistan werden bereits unterstützt. In vielen Partnerländern müssen die Kapazitäten jedoch weiter ausgebaut werden, und entsprechende Maßnahmen könnten darauf ausgerichtet sein, die zuständigen Behörden in den Partnerländern besser in die Lage zu versetzen, rechtzeitig auf Rückübernahmeersuchen zu reagieren, Personen, die zurückgeführt werden sollen, zu identifizieren und diejenigen, die zurückgeführt werden, zu unterstützen und ihnen bei der Wiedereingliederung zu helfen. Des Weiteren könnte Drittstaaten technische Hilfe geleistet werden, um sie beim Abschluss von Rückübernahmeabkommen oder –vereinbarungen mit anderen Drittländern zu unterstützen. Der Asyl- und Migrationsfonds gestattet eine intensivere Unterstützung in diesen Bereichen.

Der Mangel an Anreizen, die der EU für den erfolgreichen Abschluss und die Umsetzung von EU-Rückübernahmeabkommen zur Verfügung stehen, sowie die Tatsache, dass Drittstaaten generell einen aktiveren Beitrag zu Rückkehr, Rückübernahme und Wiedereingliederung leisten sollten, waren von Anfang kennzeichnend für die EU-Politik im Bereich Rückkehr und Rückübernahme.²⁷ Folglich sollte jeder Vorschlag für die Aushandlung eines Rückübernahmeabkommens gemäß dem leistungsbezogenen Ansatz („more for more“) mit einem geeigneten Anreiz gekoppelt werden. Allgemeiner ausgedrückt, sollten Fragen der Rückkehr und Rückübernahme stets Teil eines ausgewogenen und umfassenden Angebots der EU an ein Drittland sein und gegebenenfalls nicht nur mit verbesserten Mobilitätsregelungen

²⁵ Diese Erkenntnisse befinden sich im Einklang mit den Empfehlungen des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen „Climate Change, Environmental Degradation and Migration“ (SWD(2013) 138), das am 16. April 2013 als Teil der EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel angenommen wurde.

²⁶ SWD(2013) 456.

²⁷ Siehe zum Beispiel die Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen durch die Kommission im Jahr 2011 (KOM(2011) 76).

verknüpft werden, sondern auch mit Regelungen, die andere Politikbereiche wie den Handel (einschließlich „Modus 4“), die Wirtschaft und die Industrie betreffen.

Die EU sollte auch künftig bei den Verhandlungen über EU-Rückübernahmeabkommen und deren Umsetzung die Wahrung der Grundrechte betonen und sich bei der Prüfung neuer Verhandlungsrichtlinien auf die Herkunftsländer konzentrieren. Dazu sollten u. a. sorgfältig und von Fall zu Fall der Mehrwert und die Notwendigkeit von Verhandlungen über die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen geprüft werden, wobei die geografische Lage und die Risiken einer irregulären Migration über ein Transitland bewertet und gleichzeitig geeignete Anreize angeboten werden sollten.

5.1.6 Migration als globales Phänomen

Migration ist ein globales und vielschichtiges Phänomen. Eine wohlgesteuerte Migration kann zu Wohlstand und Wirtschaftswachstum beitragen. Betont werden muss, dass es geradezu notwendig ist, sich die beträchtlichen mit der Mobilität der Menschen verbundenen Möglichkeiten zunutze zu machen. Gleichzeitig muss sich die Politik der unterschiedlichen Ursachen irregulärer und erzwungener Migration – wie politischer Wandel und Instabilität, zunehmendes Wohlstandsgefälle und Klimawandel – annehmen, um die mit der Migration verbundenen Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen.

Dabei ist entscheidend, dass außenpolitische Aspekte in die Migrationspolitik der EU einbezogen werden, und dass dafür Sorge getragen wird, dass die interne und die externe Dimension verbunden bleiben. Innenpolitische Aspekte müssen in die Außenpolitik der EU einfließen mit dem Ziel, die Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit Drittländern zu erleichtern. Die Zusammenarbeit und die Abstimmung unter den verschiedenen Akteuren sollte daher intensiviert werden. Die Vorteile, die der umfassende Überblick des Europäischen Auswärtigen Dienstes über die Außenbeziehungen der EU bietet, sollten genutzt werden, ebenso die Beitragsmöglichkeiten der EU-Delegationen (siehe Abschnitt 5.2.1).

5.2. Durchführungsmodalitäten

5.2.1. Die Rolle der EU-Delegationen

Die Umsetzung des GAMM erfolgt in gemeinsamer und geteilter Verantwortung durch die Kommission, den Europäischen Auswärtigen Dienst und die Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihrer jeweiligen in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten.

Die EU-Delegationen sind der wichtigste EU-Anlaufpunkt in Drittstaaten, und sie sollten daher in Zusammenarbeit mit den diplomatischen Missionen der Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle bei der gezielten Führung und Koordinierung des EU-Dialogs auf lokaler Ebene spielen. Ihnen kommt ferner maßgebliche Bedeutung als Vertreter der EU-Außenpolitik gegenüber Drittstaaten und multilateralen Organisationen zu. Ferner verwalten sie Programme und Projekte im Bereich der Außenhilfe und der Entwicklungszusammenarbeit.

Allgemein sollten die EU-Delegationen stärker in die Analyse und Berichterstattung über Entwicklungen in den Bereichen Asyl und Migration in den Ländern, in denen sie akkreditiert sind, einbezogen werden; auf diese Weise können sie die weitere Umsetzung und die Weiterentwicklung des Gesamtansatzes erleichtern.

Im Hinblick auf den Ausbau des Dialogs und der Zusammenarbeit auf lokaler Ebene spielen sie eine wesentliche Rolle und tragen maßgeblich dazu bei, dass entsprechende Aktionen im

Einklang mit der allgemeinen Außenpolitik und den außenpolitischen Prioritäten der EU durchgeführt werden.

5.2.2. Das Engagement und die umfassende Beteiligung der Mitgliedstaaten

Die im Rahmen des Gesamtansatzes geplanten Maßnahmen werden von den Organen der EU und auch von den Mitgliedstaaten gefördert und durchgeführt. Um jedoch das sich im Rahmen des GAMM-Mechanismus bietende Potenzial voll ausschöpfen und insbesondere die Sichtbarkeit, Nachhaltigkeit und Wirksamkeit von Maßnahmen mit GAMM-Bezug sichern zu können, bedarf es vor allem der aktiven Mitarbeit der Mitgliedstaaten.

Der nicht bindende, flexible Charakter des GAMM ist einer der Vorzüge des Mechanismus, denn er ermöglicht einzelnen Mitgliedstaaten, (bis zu einem bestimmten Grad) bei Tätigkeiten in Ländern und Regionen, bei denen sie über besonderes Know-how verfügen, zusammenzuarbeiten. Gleichzeitig ist diese Flexibilität auch die Achillesferse des Konzepts, da sie in einigen Fällen die Unterbreitung eines ausgewogenen und umfassenden EU-Angebots gegenüber Drittstaaten, beispielsweise in Verbindung mit einer Mobilitätspartnerschaft, erschwert. Hinzu kommt, dass bei der Beteiligung der Mitgliedstaaten an den verschiedenen Kooperationsrahmen erhebliche Unterschiede bestehen. So gibt es fünf Mitgliedstaaten, die an keiner der bislang abgeschlossenen Mobilitätspartnerschaften mitwirken. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten, die sich an den Mobilitätspartnerschaften beteiligen, leistet bisher keinen finanziellen Beitrag zu deren Umsetzung.

In diesem Zusammenhang muss überlegt und diskutiert werden, wie sichergestellt werden kann, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten Drittstaaten auch künftig echte und ausgewogene Partnerschaften anbieten können. Dazu wird es notwendig sein, auf die verschiedenen Stärken, Kapazitäten, Finanzierungsquellen, Kompetenzen und Beziehungen der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten zurückzugreifen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, sich intensiver um einen Beitrag zu den Mobilitätspartnerschaften zu bemühen, und zwar sowohl in finanzieller Hinsicht als auch durch andere Initiativen wie ordnungspolitische oder legislative Maßnahmen.

5.2.3. Die Finanzierung des GAMM

Die Finanzierung des GAMM im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für den Zeitraum 2007-2013 erfolgt vor allem über die EU-Instrumente für die externe Zusammenarbeit. So wurden insbesondere im Rahmen des thematischen Programms zu Migration und Asyl Mittel in beträchtlicher Höhe für die Durchführung von Mobilitätspartnerschaften, regionalen Dialogen und RPP bereitgestellt. Die Finanzierung erfolgt auch aus anderen thematischen Programmen im Rahmen des EU-Instruments für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Instrument – DCI) und des EU-Stabilitätsinstruments. Auch im Rahmen der geografischen Instrumente für die Entwicklungszusammenarbeit der EU wird die Migration zunehmend als Schwerpunktthema behandelt. Allein 2012 wurden im Rahmen von bilateralen und regionalen Kooperationsinstrumenten über 90 Mio. EUR für die migrationsbezogene Hilfe für 25 Länder bereitgestellt.

Die Kommission wird – unter anderem im Rahmen der externen Komponente des neuen Fonds für Inneres – auch auf der Grundlage des neuen Mehrjahres-Finanzrahmens weiterhin finanzielle Ressourcen für die Umsetzung des GAMM bereitstellen.

Im Rahmen der neuen EU-Instrumente für die Entwicklungszusammenarbeit ist auch künftig Unterstützung sowohl durch die geografischen Instrumente (Heranführungsinstrument, Europäisches Nachbarschaftsinstrument, Instrument für Entwicklungszusammenarbeit, Europäischer Entwicklungsfonds) als auch die thematischen Instrumente (insbesondere die Migrations- und Asylkomponente des im Rahmen des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit aufgelegten Programms „Globale öffentliche Güter und Herausforderungen“) vorgesehen. Die Planung der Finanzierung im Rahmen dieser Instrumente erfolgt im Einklang mit den Zusagen der EU in Bezug auf die Wirksamkeit der Hilfe sowie unter Berücksichtigung der Erfordernisse und Prioritäten der Partnerländer. Hinzu kommt, dass das künftige Partnerschaftsinstrument auch die Finanzierung der Zusammenarbeit im Bereich Migration mit Ländern mit hohem Einkommen sowie mit wichtigen strategischen Partnern wie Indien und China gestatten wird.

Neben den neuen Instrumenten für die Außenhilfe werden Finanzmittel aus der externen Komponente des neuen Fonds für Inneres, des Fonds für Asyl, Migration und Integration und aus dem Fonds für die innere Sicherheit bereitgestellt. Diese Mittel sind jedoch vor allem für Initiativen vorgesehen, die nicht auf die Entwicklung ausgerichtet sind, sowie für die Umsetzung der externen Aspekte der internen Politik der EU, unter anderem in Bereichen wie der Rückkehr und Rückübernahme irregulärer Migranten.

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, ihren finanziellen Beitrag zur Umsetzung des GAMM zu erhöhen.

5.3. Geografische Schwerpunkte

Seit 2012 werden der GAMM-Mechanismus und die dazugehörige Methodik weltweit auf alle dafür in Frage kommenden Drittstaaten angewendet. Dank der daraus resultierenden Flexibilität können je nach Bedarf geeignete Schwerpunkte gesetzt und die Zusammenarbeit der EU mit Partnerländern im Einklang mit der jeweiligen Außenpolitik und den Asyl- und Migrationsprioritäten passgenau zugeschnitten werden.

Der Grundsatz der geografischen Ausgewogenheit bleibt als angemessenes Kriterium erhalten, wenngleich er im Licht klar definierter strategischer Interessen der EU flexibel interpretiert werden sollte. Folgende Kriterien werden ebenfalls beibehalten: 1) die strategischen Interessen eines Drittstaats in Bezug auf die thematischen Bereiche des GAMM, insbesondere im Hinblick auf das Ausmaß des Migrationsdrucks sowie Rückübernahme- und Mobilitätsfragen, 2) die allgemeinen politischen Beziehungen zu einem Drittstaat, einschließlich der Wahrung der Menschenrechte und allgemeiner Aspekte (Handel, Entwicklung, Sicherheit, Fremdenverkehr usw.), 3) das bekundete Interesse eines Drittstaats an der Zusammenarbeit – sowie dessen institutionelle Kapazität dafür – und 4) eine klare Zielvorstellung bezüglich der zu erwartenden Wirkungen und Ergebnisse. In diesem Zusammenhang kommt es darauf an, die knappen Ressourcen bestmöglich zu nutzen, und dazu bedarf es klarer Prioritäten, einer besseren Koordinierung und der Konzentration auf das Wesentliche bei unserer Arbeit.

Die Anhänge enthalten Vorschläge für künftige GAMM-Schwerpunkte.

6. FAZIT

Aus dem vorliegenden Bericht geht hervor, dass in den Jahren 2012 und 2013 wichtige Schritte unternommen wurden, um die auswärtige Migrations- und Asylpolitik und die damit verbundenen Aktionen zu konsolidieren und zu vereinheitlichen. Beträchtliche Fortschritte konnten beim Ausbau der politischen Beziehungen mit Drittstaaten und –regionen erzielt

werden, so mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums und den Ländern der Östlichen Partnerschaft. Ferner wurden Maßnahmen eingeleitet, um institutionelle und legislative Reformen sowie den Kapazitätsaufbau in den Partnerländern zu unterstützen. Vor allem haben sich die Mobilitätspartnerschaften als ein ausgefeilter bilateraler Rahmen für die Behandlung von Migrations- und Asylfragen erwiesen, der eine für beide Seiten nutzbringende Zusammenarbeit ermöglicht.

Es sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, um die bestehenden Rahmen, Initiativen und Instrumente zu verbessern. So wird es notwendig sein, einige der derzeitigen Dialogprozesse unter die Lupe zu nehmen, um sie im Hinblick auf die thematischen Prioritäten effektiver, operativer und ausgewogener zu gestalten.

Der GAMM hat sich als effizienter Rahmen für die Einbeziehungen von Drittstaaten und -regionen in den Politikdialog und die operative Zusammenarbeit bewährt. Die Kommission wird einen Beitrag zur Umsetzung des GAMM leisten und sich in diesem Rahmen um mehr Wirksamkeit und Konsequenz in den externen Aktionen der EU bemühen.

Der Gesamtansatz ist jedoch, wie betont werden muss, auf die aktive Mitarbeit aller Beteiligten im Rahmen ihrer Erfordernisse und Prioritäten angewiesen. Der Aufbau leistungsstarker und enger Partnerschaften mit Drittstaaten auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens und gemeinsamer Interessen erfordert Zeit, Engagement und Durchhaltevermögen – sowie die Entschlossenheit der EU-Akteure und Mitgliedstaaten, ihren legitimen Rollen aktiv gerecht zu werden. Da die auswärtige Migrations- und Asylpolitik in Zukunft eher noch weiter an Bedeutung gewinnen wird, ist eine engere Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten, EAD, EU-Agenturen und Kommission für einen Erfolg dieser Politik grundlegende Voraussetzung.