148075/EU XXV. GP
Eingelangt am 21/06/17

Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 16. Juni 2017
(OR. en)

10408/17

ASIM 78
ACP 62
DEVGEN 141
COAFR 179
RELEX 541
CSDP/PSDC 342
ECOFIN 552
MAMA 104
COASI 69
CO EUR-PREP 33

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	15. Juni 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 350 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLIAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT Vierter Fortschrittsbericht über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 350 final.

Anl.: COM(2017) 350 final

www.parlament.gv.at

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 13.6.2017
COM(2017) 350 final

BERICHT DER KOMMISSION

AN DAS EUROPÄISCHE PARLIAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT

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

www.parlament.gv.at

1. Einleitung

Der Partnerschaftsrahmen im Kontext der Europäischen Migrationsagenda[1] wurde vor einem Jahr als Gesamtkonzept der EU beschlossen, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit der irregulären Migration und deren Ursachen im Zuge der umfassenden Zusammenarbeit mit den Partnern der EU bewältigen zu können.

Nach einem Jahr hat sich gezeigt, dass der Partnerschaftsrahmen zu einer besseren Koordinierung der Standpunkte und Anstrengungen der EU und der Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern geführt hat. Die Zusammenarbeit mit den fünf im vergangenen Juni als prioritär eingestuften Ländern[2] ist in eine neue Phase eingetreten, gleichzeitig sind weitere Herkunfts- und Transitländer sowohl in Afrika als auch in Asien in die Zusammenarbeit einbezogen worden.

Innerhalb eines Jahres[3] haben mehrere Partnerländer in Zusammenarbeit mit der EU Strategien für die Steuerung der Migration und einschlägige Rechtsvorschriften angenommen bzw. vorhandene Strategien und Rechtsvorschriften überarbeitet. Derzeit sind in zwölf Partnerländern europäische Verbindungsbeamte für Migration tätig. Die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität wurde – auch mit Unterstützung der Europäischen Grenz- und Küstenwache und von Europol – intensiviert. Es wurden Maßnahmen zur Erleichterung der Rückkehr ergriffen, unter anderem im Rahmen von Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen oder durch andere Formen von Standardverfahren, die mit mehreren Ländern vereinbart wurden. Auf Initiative der EU wurden neue Formen der regionalen Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Transitländern ins Leben gerufen. Inzwischen besteht eine etablierte partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration im Hinblick auf die Organisation der unterstützten freiwilligen Rückkehr von Migranten und deren Wiedereingliederung in subsaharischen Ländern Afrikas und eine engere Zusammenarbeit mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge. Dieses politische Engagement wurde aus dem EU-Treuhandfonds für Afrika[4] durch 118 genehmigte Projekte im Gesamtvolumen von fast 1,9 Mrd. EUR unterstützt.

In den meisten Fällen ermöglichten diese Maßnahmen, auf der Grundlage des gemeinsamen Interesses und der gemeinsamen Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten und ihrer Partner – oftmals unter Überwindung tief verwurzelter Unterschiede – gegen die irreguläre Migration vorzugehen. Allerdings gab es auch Rückschläge; zudem trat in einigen Fällen der langjährige Widerstand gegen eine Zusammenarbeit wieder zutage.

In diesem vierten Fortschrittsbericht werden die wichtigsten Entwicklungen und Fortschritte seit März 2017 erläutert. Dazu gehören die Maßnahmen, die in Bezug auf die zentrale Mittelmeerroute, hinsichtlich deren die EU ihre Anstrengungen erheblich verstärkt hat, insbesondere in Bezug auf Libyen, im Einklang mit der Erklärung von Malta[5] und der Gemeinsamen Mitteilung vom 25. Januar[6] ergriffen wurden. Darüber hinaus werden in dem Bericht nach der einjährigen Umsetzung des Partnerschaftsrahmens auch die bisherigen

---

1 Mitteilung über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda (COM(2016) 385 final vom 7.6.2016).

2 Niger, Nigeria, Senegal, Mali und Äthiopien.

3 COM(2016) 700 vom 18.10.2016, COM(2016) 960 vom 14.12.2016 bzw. COM(2017) 205 vom 2.3.2017.

4 Beschluss der Kommission C(2015) 7293 final über die Einrichtung eines Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika („EU-Treuhandfonds für Afrika").

5 http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/

6 JOIN(2017) 4 final vom 25.1.2017: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: „Migration über die zentrale Mittelmeerroute – Ströme steuern, Leben retten."

www.parlament.gv.at

Erkenntnisse und die wichtigsten verbliebenen Herausforderungen aufgezeigt, und es wird dargelegt, wie sich weitere Fortschritte erzielen lassen, damit alle im Partnerschaftsrahmen festgelegten, vom Europäischen Rat bekräftigten Ziele[7] erreicht werden können.

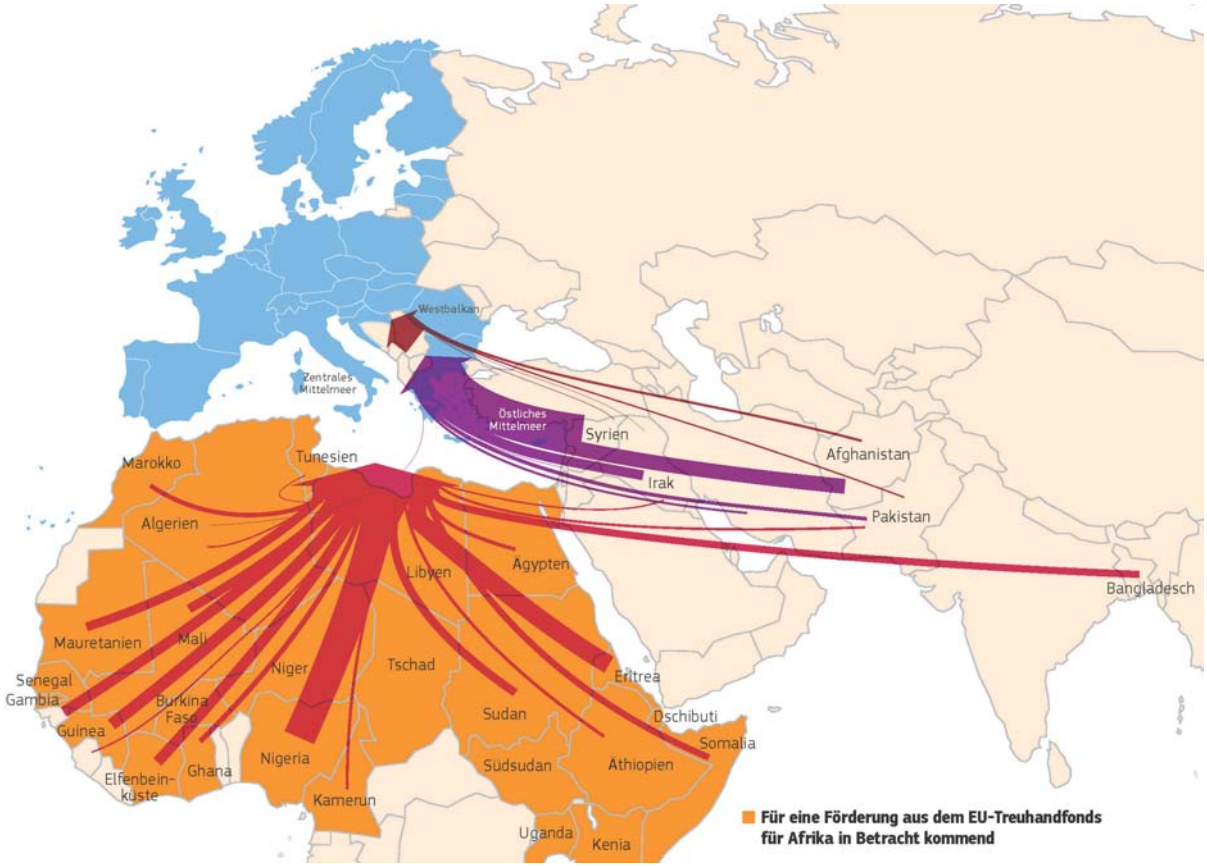

Abbildung: Wichtigste Herkunftsländer irregulärer Migration in Afrika und Asien (Quelle: Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache)[8]

2. Fortschritte und Ergebnisse

2.1 Prioritäre Länder

Niger

Die Zusammenarbeit mit Niger ist beispielhaft für das, was durch den Partnerschaftsrahmen in Bezug auf ein Transitland erreicht werden kann. Die nigrische Regierung war von Anfang an ein proaktiver und konstruktiver Partner. Mit klarer Arbeitsteilung und verstärkter gegenseitiger Unterstützung haben die EU und die Mitgliedstaaten ihr Vorgehen eng abgestimmt, um Niger bei der Verwirklichung seiner Ziele zu helfen. Ein verbessertes Grenzmanagement, ein stärker strategisch ausgerichtetes Konzept für das Vorgehen gegen die

[7] In seinen Schlussfolgerungen vom 28. Juni 2016, 20. Oktober 2016 und 15. Dezember 2016.

[8] Die in dieser Karte verwendeten Bezeichnungen und die Darstellungsform geben nicht die Auffassung der Europäischen Union zur Rechtsstellung von Staaten, Hoheitsgebieten, Städten oder Gebieten bzw. deren Behörden oder zum Verlauf ihrer Grenzen wieder.

irreguläre Migration und eine entschlossenere Bekämpfung der Schleuserkriminalität, Hilfe für Migranten und die Schaffung alternativer wirtschaftlicher Möglichkeiten für die örtlichen Gemeinschaften entlang der Transitrouten waren die Hauptbereiche der gemeinsamen Arbeit im Rahmen der Partnerschaft.

Die nigrische Regierung hat eine kohärente Migrationspolitik mit einem klaren strategischen Rahmen eingeführt, der die Zusammenarbeit mit der EU und den Mitgliedstaaten erleichtert. Der kurzfristige Aktionsplan für die Bekämpfung von Schleusernetzen in der Region Agadez wird planmäßig umgesetzt und in vollem Umfang finanziert, unter anderem durch Unterstützung aus den bilateralen Programmen der Mitgliedstaaten.[9] Gleichzeitig werden Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels durchgeführt, denn Menschenhändler machen sich dieselben Routen zunutze, um ihre Opfer nach Libyen zu bringen. Die Regierung hat zudem eine langfristige nationale Migrationsstrategie fertiggestellt, die mit dem zugehörigen Aktionsplan im Juli angenommen werden soll.

Die Grundlage für diese strategische Zusammenarbeit bildete die gemeinsame Erörterung der Prioritäten und operativen Maßnahmen. Am 1. Juni wurden in der zweiten Sitzung der Koordinierungsplattform für Migration („Cadre de Concertation“)[10] verschiedene Maßnahmen vereinbart, um ein solideres Fundament für die gemeinsame Arbeit der EU und Nigers zu schaffen, die Durchführung von Projekten zu beschleunigen und für wirksame Kommunikationsmaßnahmen zu sorgen. Eine aus dem EU-Treuhandfonds für Afrika unterstützte gemeinsame Ermittlungsgruppe nahm im März 2017 ihre Tätigkeit auf, um die Maßnahmen zur Bekämpfung von Schleusernetzen voranzubringen. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit lag zunächst auf dem Aufbau von Kapazitäten, insbesondere auf der Schulung in Ermittlungstechniken. Als ersten Erfolg konnte sie die Zerschlagung eines Schleusernetzes in Tchin-Tabaraden verbuchen.

Außerdem haben die nigrischen Behörden die Grenzkontrollen und die Strafverfolgung in Fällen von Menschenhandel verstärkt; im Jahr 2017 führten bislang 18 Aktionen zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Festnahme von über 30 Personen, zu rund 20 Verurteilungen und zur Beschlagnahme der für Schleusertätigkeiten verwendeten Fahrzeuge. Es liegen konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass die Kontrollmaßnahmen bis zu einem gewissen Grad die Schleusung von Migranten auf den wichtigsten Migrationsrouten verhindert haben. Im Zuge der Überwachung der beiden wichtigsten Transitrouten für Migranten durch die Internationale Organisation für Migration wurde festgestellt, dass die Zahl der Migranten, die die betreffenden Grenzübergänge nach Libyen passieren, seit Mai 2016 stetig rückläufig ist. In den ersten vier Monaten des Jahres 2017 lag die Zahl der neu ankommenden Migranten (über 51 000) über der Zahl der abwandernden Migranten (über 22 000).[11] Der registrierte Rückgang schlägt sich jedoch nicht unbedingt in einem entsprechenden Rückgang der Gesamtzahl der Libyen erreichenden Migranten nieder, da auf neue Routen zurückgegriffen wird, bei denen die verstärkten Grenzkontrollen umgangen werden. Diese neuen risikoreicheren Routen sind schwieriger zu nutzen, was zur Folge hat, dass die Schleuser höhere Preise für die Beförderung verlangen und die Migranten sich größeren Gefahren aussetzen.

---

[9] Zum Beispiel Deutschlands Unterstützung für Ausrüstung und Italiens Hilfe bei der Einrichtung einer gemeinsamen Plattform für den Austausch von Daten.

[10] In dieser Sitzung, die vom Innenminister und vom Leiter der EU-Delegation gemeinsam geleitet wurde, kamen Vertreter der zuständigen Ministerien, der EU-Mission zum Aufbau ziviler Kapazitäten in Niger (EUCAP Sahel Niger), der vor Ort tätigen Mitgliedstaaten, der EU-Durchführungsstellen und der im Migrationsbereich engagierten Akteure wie der Internationalen Organisation für Migration zusammen. Inzwischen ist auch der Regionalrat von Agadez in den Sitzungen vertreten.

[11] Gegenüber nahezu 334 000 abwandernden und 111 000 neu ankommenden Migranten im Jahr 2016.

www.parlament.gv.at

Da die alternativen Routen eingehender analysiert werden müssen, wurde im Mai 2017 eine gemeinsame Informationsplattform unter der Leitung der nigrischen Behörden ins Leben gerufen, an der sich die EU, interessierte Mitgliedstaaten und die Internationale Organisation für Migration beteiligen. Diese Plattform bietet die Möglichkeit, statistische Daten auszutauschen, Trends zu ermitteln, Risikoanalysen zu erstellen und praktische Lösungen vorzuschlagen. Die erste Sitzung der Plattform fand am 16. Mai statt. Diese Arbeit wird von einem Verbindungsbeamten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache unterstützt, der im Juli nach Niamey entsandt werden soll.

Aufgrund der Erfolge bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels ist es noch notwendiger geworden, tragfähige wirtschaftliche Alternativen für die Bevölkerung in der Region Agadez zu fördern, um einen Ausgleich für die geringeren Einkünfte aus illegalen Aktivitäten zu schaffen. Dank der Einrichtung der Außenstelle und des Büros der EU in Agadez wird eine raschere Bedarfsbewertung vor Ort möglich sein und sich die Außenwirkung von EU-Maßnahmen verbessern.

Die Zahl der Personen aus Niger, die dank der konzertierten Unterstützung durch die EU freiwillig zurückgekehrt sind, hat zugenommen.[12] Bis zum 9. Juni 2017 wurde über 2640 Migranten (darunter 175 Nigrern) Hilfe geleistet. Die EU wird diese Maßnahmen weiterhin unterstützen. Im Rahmen einer breiter angelegten regionalen Initiative wurden im April 2017 aus dem EU-Treuhandfonds 15 Mio. EUR für ein weiteres Projekt vergeben.

Nächste Schritte:

- Unterstützung bei der Umsetzung der nationalen Migrationsstrategie
- Verbesserung der Überwachung der Migrationsströme; Unterstützung von Niger bei der Festlegung angemessener Maßnahmen zur Reaktion auf neue Migrationsrouten
- Unterstützung der Kapazität von Niger für Ermittlungen gegen Schleuser und deren strafrechtliche Verfolgung, unter anderem durch Erleichterung der Zusammenarbeit mit Europol und Eurojust
- Weitere Förderung der unterstützten freiwilligen Rückkehr
- Entsendung des Verbindungsbeamten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache nach Niamey
- Durchführung der genehmigten Projekte, die den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Gemeinschaften, die Einnahmen aus Schleusertätigkeiten verlieren, Rechnung tragen sollen

Nigeria

Nigeria ist eines der wichtigsten Migrantenherkunftsländer und somit von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, die Migrationsströme nach Europa zu steuern. Die nigerianischen Staatsangehörigen bilden seit 2016, als insgesamt 37 809 irreguläre Einreisen erfasst wurden, die größte Gruppe der Neuankömmlinge. In den ersten vier Monaten des Jahres 2017 sind bereits 5253 Nigerianer irregulär in die EU gelangt, womit die nigerianischen Staatsangehörigen weiterhin insgesamt die größte Migrantengruppe darstellen. Nigeria ist nach wie vor das Nicht-EU-Land, aus dem die meisten in der EU erfassten Opfer

[12] 2015 half die Internationale Organisation für Migration 1595 Migranten aus Drittländern und 126 Nigrern, in ihre Gemeinschaften zurückzukehren; diese Zahl hat sich im Jahr 2016 mit der unterstützten freiwilligen Rückkehr von 4788 Drittstaatsangehörigen und 301 Nigrern mehr als verdoppelt.

von Menschenhandel kommen.[13] Dabei handelt es sich vorwiegend um Frauen und Mädchen, die Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sind.

Im Vergleich zu anderen Ländern der Region findet über verschiedene bilaterale Kooperationskanäle im Bereich der Rückübernahme eine relativ gute Zusammenarbeit mit einer Reihe von Mitgliedstaaten und der EU statt. Im Jahr 2016 war Nigeria das Hauptziel der gemeinsamen Rückführungsaktionen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (2016 wurden 14 und 2017 bislang 6 solcher Aktionen organisiert). Nigerianische Verbindungsbeamte sind nach Italien entsandt worden, um bei der Identifizierung irregulärer Migranten zu helfen. Allerdings ist das Ergebnis dieser Zusammenarbeit nach wie vor begrenzt: Die zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten stark variierende Rückkehrquote belief sich 2016 im Durchschnitt auf 26,4 %. Außerdem müssen die nigerianischen Behörden noch Reisedokumente für die irregulären Migranten ausstellen, deren nigerianische Staatsangehörigkeit Ende 2016 im Zuge einer Identifizierungsmission in mehreren Mitgliedstaaten bestätigt wurde. Andererseits arbeitet Nigeria eng mit der Internationalen Organisation für Migration zusammen, um die unterstützte freiwillige Rückkehr eigener Staatsangehöriger aus Niger und Libyen zu erleichtern, sodass 2017 bisher 1786 Migranten sicher nach Nigeria zurückkehren konnten.

Um die Zusammenarbeit bei der Rückkehr bzw. Rückführung auf eine solidere Grundlage zu stellen und allen Mitgliedstaaten einen diesbezüglichen Rahmen zu bieten, hat sich Nigeria mit der EU darauf verständigt, Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen mit der EU aufzunehmen. Nach der ersten Verhandlungsrunde im Oktober 2016 war die zweite Runde für Dezember 2016 geplant, wurde jedoch annulliert, und ein neuer Termin muss noch festgelegt werden.

Die Zusammenarbeit mit Nigeria sollte auch intensiviert werden, weil sich kriminelle Organisationen zunehmend im Handel mit nigerianischen Frauen und Mädchen zum Zweck der sexuellen Ausbeutung betätigen. Zudem sollte enger kooperiert werden, um das Grenzmanagement weiter zu verbessern und verstärkt gegen die Schleuserkriminalität vorzugehen. Im Rahmen des EU-Treuhandfonds wurden bis März 2017 sechs Projekte zu unter anderem folgenden Aspekten eingeleitet: Resilienz, Rückkehr, Wiedereingliederung und Stabilität in Nigeria. Zu den ersten Projektergebnissen gehören sanierte Wasserversorgungsinfrastrukturen für 5000 Personen und die Aufnahme von 6000 heranwachsenden Mädchen in sicheren Unterkünften in Gombe und Borno.

Die EU und die Mitgliedstaaten sollten sich weiter dafür engagieren, die Partnerschaft mit Nigeria auf die nächste Stufe zu heben. In Bezug auf Investitionen, Sicherheit und Migration ist Nigeria ein strategischer Partner in Afrika, und der Abschluss eines wirksamen Rückübernahmeabkommens wäre ein klares Bekenntnis zu dieser umfassenden strategischen Partnerschaft. Im Juli werden Vertreter der EU und der Mitgliedstaaten im Rahmen einer gemeinsamen hochrangigen Mission nach Nigeria reisen, um die Kontakte wieder aufzunehmen und die Verhandlungen in einem umfassenderen Rahmen für die Zusammenarbeit bei allen Aspekten der Migrationssteuerung voranzutreiben. Der für September 2017 geplante nächste Dialog auf Ministerebene bietet die Chance, die verschiedenen Arbeitsbereiche zu bündeln und die Migration in eine breit angelegte Zusammenarbeit mit der EU einzubeziehen.

[13] Bericht 2016 der „Africa Frontex Intelligence Community“.

Nächste Schritte:

- Weitere Intensivierung der bilateralen Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme
- Wiederaufnahme der Verhandlungen über das Rückübernahmeabkommen
- Sicherstellung der Einbeziehung von Europol und Eurojust in grenzüberschreitenden Fällen von Menschenhandel, einschließlich Unterstützung bei Finanzermittlungen, bis Ende 2017
- Bündelung der verschiedenen Arbeitsbereiche, die Investitionen, Sicherheit und Migration betreffen, mit Blick auf die EU-Ministertagung

Senegal

Senegal ist ein wichtiges Herkunftsland irregulärer Migranten. So sind neben den 10 300 im Jahr 2016 erfassten senegalesischen Migranten in den ersten fünf Monaten des Jahres 2017 bereits 3410 Senegalesen in Italien angekommen.

Der fest verankerte politische Dialog mit Senegal über Migrationsfragen wurde auf hoher Ebene im April und Juni 2017 fortgesetzt, als eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Migration mit dem Schwerpunkt auf vier zentralen Aspekten erörtert wurde: Bekämpfung der Migrationsursachen, Verbesserung des Grenzmanagements und der Personenstandsregister, Erhöhung der Zahl der aus anderen afrikanischen Ländern (darunter Libyen) zurückkehrenden bzw. rückgeführten Personen und Erleichterung der Rückkehr, insbesondere der über die zentrale Mittelmeerroute neu angekommenen Migranten.

Zu den Anstrengungen, die die senegalesischen Behörden unternahmen, um die Migration wirksamer zu steuern, gehörten die Umstrukturierung des Grenzpolizeidienstes und Maßnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit verlässlicher Daten zur Migration. Es wird erwartet, dass der Aktionsplan zur nationalen Migrationsstrategie in den kommenden Wochen angenommen wird. Die zentrale Fingerabdruck-Datenbank wird stetig erweitert. So sind bereits Fingerabdrücke von 6,5 der 10 Millionen registrierten Staatsbürger erfasst. Um die Identifizierung zu beschleunigen, sollte den Konsulaten mittelfristig der direkte Zugriff auf diese Datenbank gewährt werden. Außerdem kommt Senegal eine wichtige Rolle im Lenkungsausschuss des Rabat-Prozesses zu.

Senegal hat unlängst eine Botschaft in Niger eröffnet und im Rahmen des von der EU finanzierten Projekts der Internationalen Organisation für Migration Migranten unterstützt, die nach Senegal zurückkehren wollen. Die Zahl der senegalesischen Staatsangehörigen, die mit Unterstützung freiwillig zurückkehren, nimmt zu. Bis zum 9. Juni 2017 sind 823 Senegalesen aus Niger und 528 aus Libyen zurückgekehrt.

Die operative Zusammenarbeit in Bezug auf die Rückkehr bzw. Rückführung aus Europa beschränkt sich jedoch nach wie vor auf ein Mindestmaß. 2016 war ein erheblicher Anstieg der Zahl der Rückkehrentscheidungen zu verzeichnen (5445 gegenüber 4695 im Jahr 2015), dennoch sank die Rückkehrquote von einem bereits sehr niedrigen Wert (12,5 %) auf 9 %. Die Zahl der Anträge auf Ausstellung von Reisedokumenten durch die Konsulate, die positiv beschieden wurden, ging ebenfalls zurück. Zwar sind senegalesische Beamte zu offiziellen Besuchen in EU-Mitgliedstaaten gereist, die daraus resultierenden Folgemaßnahmen in Bezug auf die Rückkehr von Migranten lassen aber weiterhin zu wünschen übrig, was auf die schleppende Bearbeitung der Fälle durch die senegalesischen Behörden und Verwaltungsprobleme in EU-Mitgliedstaaten zurückzuführen ist.

Begrenzte Fortschritte sind auch bei der Einrichtung einer Risikoanalyse-Zelle der „Africa Frontex Intelligence Community“ zu verbuchen, die es ermöglichen wird, gemeinsam verstärkt gegen Schleuserkriminalität und Menschenhandel vorzugehen. Die Verhandlungen über eine Arbeitsvereinbarung zwischen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und den senegalesischen Behörden wurden abgeschlossen; die Vereinbarung soll nun so bald wie möglich unterzeichnet werden.

Nächste Schritte:

- Einrichtung einer Risikoanalyse-Zelle der „Africa Frontex Intelligence Community“ in Senegal
- Baldmöglichste Unterzeichnung der Vereinbarung mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache
- Etablierung einer wirksamen Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme auf der Grundlage bewährter Verfahren, die schwerpunktmäßig auf die über die zentrale Mittelmeerroute migrierten Personen abstellt

Mali

Mali zählt nach wie vor zu den wichtigsten Herkunfts- und Transitländern von Migranten auf dem Weg nach Europa. Im Jahr 2016 sind 10 270 Malier (und 1879 Malier in den ersten fünf Monaten des Jahres 2017) irregulär in die EU eingereist. Damit gehört Mali weiterhin zu den zehn wichtigsten Herkunftsländern irregulärer Migranten, die in die EU gelangen. Gleichzeitig ist das Land ein bedeutender Knotenpunkt für Migrationsströme nach Algerien und Niger.

Unter Berücksichtigung der heiklen politischen und sicherheitspolitischen Lage des Landes wurde der Dialog auf hoher Ebene mit Mali fortgesetzt. Unter anderem nahm die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin am 5. und 6. Juni an der Ministertagung der EU und der G5 der Sahelzone teil, in der die EU ihre Unterstützung für die neue grenzübergreifende Einsatztruppe von Mali, Burkina Faso, Niger und Tschad im Hinblick auf die Bekämpfung von illegalen Aktivitäten und Terrorismus ankündigte. Außerdem wurden im Rahmen des EU-Treuhandfonds Projekte zur Unterstützung des Wiedereinsatzes der internen Sicherheitskräfte Malis und zur Verstärkung der Grenzkontrollen in Zentralmali eingeleitet. Zwei EU-Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik dienen der aktiven Unterstützung der Stabilisierungsbemühungen durch Schulung, Beratung und Anleitung. Dank dieser Maßnahmen kann auch wirksamer gegen Schleusernetze vorgegangen werden.

Da weniger Migranten die Region Agadez durchqueren, wurden im Zuge einer EU-Mission nach Mali Daten zu einer etwaigen Umlenkung der Migrationsströme erhoben. Es laufen Arbeiten zur Durchführung eines Projekts im Rahmen des EU-Treuhandfonds, das Sensibilisierungsmaßnahmen zur Verhinderung der irregulären Migration und zur weiteren technischen und operativen Unterstützung der malischen Behörden bei der Strafverfolgung in Fällen von Migrantenschleusung und bei der Überwachung der Transitrouten umfasst.

Im Bereich der Rückübernahme zeichnen sich bei der Zusammenarbeit mit Mali keinerlei Fortschritte ab. 2016 wurden in den Mitgliedstaaten 3695 Rückkehrentscheidungen gegen malische Staatsangehörige erlassen, und nur in 180 Fällen erfolgte tatsächlich eine Rückkehr bzw. Rückführung nach Mali. Im Vergleich zu den anderen Drittländern ist die Rückkehrquote von 4,8 % eine der niedrigsten. Die für 2017 nur unvollständig vorliegenden

Daten lassen darauf schließen, dass die Quote in diesem Jahr weiter sinkt. Die 2016 durchgeführten Missionen haben noch nicht zur Rückkehr von Maliern geführt, und die Zusammenarbeit mit einigen Mitgliedstaaten scheint seit Ende 2016 eingefroren zu sein.

Die malischen Behörden haben Anstrengungen unternommen, um die freiwillige Rückkehr in Niger und in Libyen festsitzender malischer Staatsbürger zu erleichtern. So wurden bis zum 9. Juni 2017 448 Malier bei der Rückkehr unterstützt. Wenn die Kapazitäten der malischen Konsularstellen weiter erhöht würden, könnten mehr Migranten bei der Rückkehr unterstützt werden.

Im Juni wird eine nationale Konsultation zur Migration stattfinden, um die 2015 beschlossene nationale Migrationsstrategie Malis weiterzuentwickeln. In diesem Rahmen werden auch engere Kontakte zur malischen Diaspora geknüpft. Die mit Unterstützung der EU ausgearbeitete nationale Grenzstrategie wurde im Mai angenommen; mit der Umsetzung des zugehörigen Aktionsplans sollte umgehend begonnen werden.

Nächste Schritte:

- Fortgesetztes Engagement zur Verstärkung der Maßnahmen gegen Schleuserkriminalität und Menschenhandel
- Weitere Erleichterung der unterstützten freiwilligen Rückkehr aus anderen afrikanischen Ländern
- Sicherstellung der tatsächlichen Rückkehr der im Zuge von Ad-hoc-Missionen identifizierten irregulären Migranten
- Einführung effizienter Arbeitsmethoden in den malischen Behörden für die Identifizierung irregulärer Migranten und die Ausstellung von Dokumenten für irreguläre Migranten ohne gültige Ausweispapiere

Äthiopien

Im Jahr 2016 erhöhte sich die Zahl der irregulären Migranten aus Äthiopien auf 3660 und lag damit um 33 % über der Zahl von 2015 (2735). Im Bereich der Rückkehr/Rückführung findet nur eine sehr begrenzte Zusammenarbeit statt. 1475 Rückkehrentscheidungen wurden erlassen, und die Rückkehrquote liegt bei 9,8 %. 145 Personen kehrten tatsächlich nach Äthiopien zurück – in allen Fällen erfolgte die Rückkehr freiwillig. Äthiopien ist nach wie vor ein wichtiges Aufnahmeland für Flüchtlinge und hat inzwischen fast 843 000 Flüchtlinge aufgenommen.[14]

Die Gespräche auf hoher Ebene wurden fortgesetzt, insbesondere im Verlauf des Besuches der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin im März in Addis Abeba und am Rande der Somalia-Konferenz am 11. Mai.

Mit einem Projekt im Rahmen des regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramms (RDPP), das auch spezielle Maßnahmen für den Schutz von Kindern umfasst, sollen über 100 000 Flüchtlinge sowie ihre Aufnahmegemeinschaften erreicht werden. Außerdem gewährt die EU Äthiopien aus dem EU-Treuhandfonds eine Finanzhilfe in Höhe von 90 Mio. EUR, womit das Land zu den Ländern gehört, die am stärksten von der EU unterstützt werden. Mit diesen Mitteln konnten über eine Million Landwirte unterstützt sowie ein umfassendes Projekt zur Verbesserung der Erhebung und Pflege nationaler Daten über Migranten, Asylsuchende und Flüchtlinge in Äthiopien entwickelt werden.

[14] Angaben des UNHCR (Stand: 31. März 2017).

Nachdem die politische Bereitschaft zur Zusammenarbeit im Bereich der Rückkehr/Rückführung wiederholt bekräftigt worden war, schlug die EU eine begrenzte Anzahl von Pilotfällen für die Identifizierung und Rückkehr vor. Die betreffenden Maßnahmen kamen allerdings nur sehr langsam voran, und auch nach 17 Monaten liegen noch keine Ergebnisse vor.

Am 6. und 7. Juni reisten die Angehörigen einer hochrangigen EU-Mission nach Äthiopien, um die Erkenntnisse aus den Pilotfällen zu erörtern. Beide Seiten waren sich darin einig, dass diese Erkenntnisse in eine stärker strukturierte Zusammenarbeit umgemünzt werden könnten. Nach einer Diskussion darüber, wie dies zu erreichen ist, muss nun so bald wie möglich mit der Umsetzung begonnen werden.

Nächste Schritte:

- Gewährleistung einer raschen Ausstellung von Reisedokumenten durch die äthiopischen Konsulate und der tatsächlichen Rückkehr der von dem Pilotprojekt betroffenen Migranten
- Baldmöglichste Etablierung einer wirksamen strukturierten Zusammenarbeit im Hinblick auf die Identifizierung und Rückkehr von Migranten

2.2 Zentrale Mittelmeerroute

Bis zum 10. Juni 2017 gelang 61 285 Personen die Überfahrt über die zentrale Mittelmeerroute – dies sind rund 25 % mehr als im selben Zeitraum des Jahres 2016. Laut den Aufzeichnungen der Internationalen Organisation für Migration sind in diesem Jahr bis Ende Mai 1562 Menschen auf hoher See ums Leben gekommen.

Als Reaktion auf diese anhaltende Krise wurde nach der Annahme der Erklärung von Malta und im Einklang mit der Gemeinsamen Mitteilung über die zentrale Mittelmeerroute[15] vom Januar ein stärkerer Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit mit Partnern in Nordafrika und insbesondere mit Libyen gelegt.

Libyen – das Land, aus dem bei Weitem die meisten Menschen abwandern – ist ein wichtiger Partner bei der Steuerung der Migrationsströme entlang der zentralen Mittelmeerroute. Es ist ein Transit- und Zielland für Tausende von Migranten, von denen viele Opfer von Menschenhandel sind, zu besonders gefährdeten Gruppen gehören oder Schutz benötigen.

Im Einklang mit der Gemeinsamen Mitteilung und der Erklärung von Malta vom 3. Februar 2017 hat die EU ihre Maßnahmen zur Unterstützung der libyschen Behörden und zum Ausbau von deren Kapazitäten für die Steuerung der Migration intensiviert. Dies ist Teil des breiter angelegten Engagements der EU für die Unterstützung der Stabilisierung Libyens im Einklang mit dem politischen Prozess unter der Führung der Vereinten Nationen. Auf diplomatischer Ebene werden weitere Anstrengungen unternommen; nach der ersten Sitzung des Libyen-Quartetts[16] vom 18. März in Kairo richtete die EU am 23. Mai die zweite Sitzung aus. All diese Bemühungen erfolgen vor dem schwierigen Hintergrund einer instabilen politischen und sicherheitspolitischen Lage in weiten Teilen Libyens.

Im April wurde im Rahmen des EU-Treuhandfonds ein umfassendes Maßnahmenpaket im Umfang von 90 Mio. EUR angenommen, um Migranten und Flüchtlinge wirksamer zu

[15] JOIN(2017) 4 final vom 25.1.2017: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: „Migration über die zentrale Mittelmeerroute – Ströme steuern, Leben retten."

[16] EU, Afrikanische Union, Vereinte Nationen und Liga der Arabischen Staaten.

schützen, den Zusammenhalt und die sozioökonomische Entwicklung der Aufnahmegemeinschaften in Libyen zu unterstützen und die Migrationssteuerung landesweit zu verbessern. Die Umsetzung erfolgt über verschiedene Partner[17]; alle Verträge wurden schon unterzeichnet.

Dadurch war die Internationale Organisation für Migration bereits in der Lage, ihre Unterstützung für die freiwillige Rückkehr zu erhöhen. Bis zum 9. Juni 2017 sind 4582 Migranten in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt – im Vergleich zu 2775 im gesamten Jahr 2016.

Die drei Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – die EUNAVFOR MED Operation Sophia („Operation Sophia“), die EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes in Libyen (EUBAM) und die „EU Liaison and Planning Cell“ (Verbindungs- und Planungszelle der EU) – werden fortgeführt und gewährleisten einen aktiven Austausch mit den libyschen Behörden.

Die Operation Sophia leistet weiterhin einen Betrag dazu, den Schleusern das Handwerk zu legen. Sie hat im Hinblick auf das Waffenembargo eine abschreckende Wirkung, trägt zu mehr Sicherheit im Mittelmeer bei und sammelt genauere Erkenntnisse darüber, wie Schleusernetze operieren. Außer im Rahmen des SEAHORSE-Programms und der Arbeiten der italienischen Behörden werden auch im Rahmen der Operation weiterhin Maßnahmen zur Ausrüstung, zur Schulung und zum Aufbau von Kapazitäten der libyschen Küstenwache, unter anderem im Bereich der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, durchgeführt. 2017 wurden bislang rund 130 Personen geschult, allerdings ist es für die libyschen Behörden nach wie vor schwierig, genügend Kandidaten für künftige Schulungen zu bestimmen. Von insgesamt zehn Schiffen hat Italien bereits vier den libyschen Behörden zurückgegeben. Aufgrund der Schulungen und der Rückgabe der Schiffe sollte die libysche Küstenwache nach und nach wirksame Such- und Rettungsmaßnahmen durchführen können, um Schleuseraktivitäten in den libyschen Hoheitsgewässern zu unterbinden. Diese Anstrengungen werden weiterhin durch Maßnahmen zur Stärkung der Achtung der Menschenrechte und zur Überwachung der Verwendung der Ausrüstung der Küstenwache flankiert. Der Rat erwägt außerdem Möglichkeiten zur Kontrolle der Ausfuhren nach Libyen bzw. der Versorgung Libyens mit bestimmten Waren, die für die Schleusung von Migranten und den Menschenhandel verwendet werden können.

In Bezug auf das Grenzmanagement ist die EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes dabei, eine klein angelegte ständige Präsenz in Tripolis einzurichten. Die Zusammenarbeit mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und mit Europol wird im Hinblick auf Schulungen und die Beteiligung an Tätigkeiten der „Africa Frontex Intelligence Community“ weiter ausgebaut. Im Mai wurde ein Verbindungsbeamter zu der EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes entsandt.

Damit noch entschiedener gegen die Schleuserkriminalität vorgegangen werden kann und die libyschen Grenzmanagementkapazitäten erhöht werden können, kooperieren die Dienststellen der Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst mit den italienischen Behörden, um in Zusammenarbeit mit den libyschen Behörden ein ergänzendes mehrjähriges Projekt zu entwickeln. Dies soll eine erneute Fokussierung auf die südliche Grenze Libyens ermöglichen, wobei dem laufenden Aussöhnungsprozess besondere Aufmerksamkeit gilt. Außerdem soll die kommunale Entwicklung gefördert werden, wodurch Alternativen zu Schleusertätigkeiten entstehen sollen. Um einen Beitrag zur Bündelung und Koordinierung all

[17] Verträge mit der Internationalen Organisation für Migration, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

dieser Initiativen zu leisten, arbeitet die EU an der Schaffung einer Plattform Libyen-EU für die Erörterung der Zusammenarbeit in einer Reihe von Bereichen.

Darüber hinaus intensiviert die EU ihre Zusammenarbeit mit den ***Nachbarstaaten Libyens südlich der Sahara***, um das Problem der irregulären Migrationsströme Richtung Norden anzugehen. Mehrere Maßnahmen werden bereits umgesetzt, so die Regionalisierung der Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Sahelzone und die Durchführung von Projekten mit grenzübergreifender Dimension im Rahmen des EU-Treuhandfonds. Dieser regionale Ansatz stützt sich auch auf die Zusammenarbeit zwischen den G5 der Sahelzone.[18] Die gemeinsame Einsatztruppe der G5 für die Sicherung sensibler Grenzregionen stand am 6. Juni in Bamako im Mittelpunkt der dritten Ministertagung der EU und der G5 der Sahelzone, auf der die EU ankündigte, den Aufbau und Einsatz dieser Truppe mit einem Beitrag von bis zu 50 Mio. EUR unterstützen zu wollen. Mit der gemeinsamen Truppe sollen der Terrorismus, die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und der Menschenhandel bekämpft werden.

Nächste Schritte:

- Fortsetzung der Schulung der libyschen Küstenwache in enger Abstimmung mit den italienischen Behörden im Hinblick auf den Aufbau von Kapazitäten und die vollständige Rückgabe der Schiffe
- Weitere Umsetzung der Projekte zur Gewährung von Hilfe und Schutz für die in Libyen festsitzenden Migranten und zu deren Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr
- In Zusammenarbeit mit den italienischen Behörden Abschluss der laufenden Vorarbeiten für die Einreichung eines mehrjährigen Projekts zum Grenzmanagement im Rahmen des EU-Treuhandfonds
- Weiteres Hinarbeiten auf die Einrichtung einer klein angelegten ständigen Präsenz der EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes in Tripolis
- Organisation einer Informationsreise ins südliche Libyen im Hinblick auf zusätzliche Unterstützung
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen Libyen und seinen südlichen Nachbarn

2.3 Fortschritte/Ergebnisse in Bezug auf andere Länder

Nordafrika

Nachdem die ägyptischen Behörden seit September 2016 ihre Bemühungen hinsichtlich der Kontrollen ihrer Seegrenzen gesteigert haben, konnten die Abfahrten von ***Ägypten*** aus gestoppt werden. Die bereits von der EU geleistete Unterstützung hat dazu beigetragen, dass die ägyptischen Strafverfolgungsbehörden und Justizbehörden die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität von 2016 umgesetzt und im März einen detaillierten Arbeitsplan festgelegt haben. Die ägyptischen Behörden sondieren ferner eine künftige Zusammenarbeit mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Die Aufnahme eines formellen Migrationsdialogs zwischen der EU und Ägypten wurde im Januar 2017 vereinbart; allerdings kam es bislang noch zu keiner Zusammenkunft. Im Rahmen der Nordafrika-Komponente des EU-Treuhandfonds wurde im Mai 2017 ein Programm mit Mitteln in Höhe von 60 Mio. EUR genehmigt, um die Migrationssteuerung in Ägypten zu verbessern, die grundlegenden Ursachen der irregulären Migration anzugehen und die Aufnahmegemeinschaften in Ägypten zu unterstützen.

[18] Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Tschad.

www.parlament.gv.at

Wenngleich die breit angelegte Zusammenarbeit im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit ***Tunesien*** voranschreitet, kam es bei den Verhandlungen zu Abkommen über Visaerleichterungen und Rückübernahme zu Verzögerungen. Auf der Tagung des Assoziationsrates EU-Tunesien im Mai 2017 hat Tunesien sein Engagement zur Zusammenarbeit mit der EU zu allen Aspekten der Migration – einschließlich der Migrationssteuerung und der Bekämpfung irregulärer Migration und mit besonderem Schwerpunkt auf der Bewältigung von Migrationsursachen – erneut bekräftigt. Tunesien hat nun sein Interesse an künftigen Schulungsmaßnahmen im Rahmen des SEAHORSE-Programms bekundet.

Die Zusammenarbeit mit ***Algerien*** ist wichtig im Hinblick auf die Migrationsströme in Richtung Europa. Auf der März-Tagung des Assoziationsrates in Brüssel haben die EU und Algerien die Partnerschaftsprioritäten im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik angenommen. Da Algerien einem formellen Migrationsdialog nicht zugestimmt hat, finden Gespräche in Migrationsfragen zwischen der EU und Algerien weiterhin in informellen Dialogen statt (zuletzt im Mai), die sich ausschließlich auf die Bekämpfung der eigentlichen Migrationsursachen richten.

In den letzten Wochen haben die irregulären Migrationsströme aus ***Marokko*** in die EU zugenommen. Diese Tendenz wird genau überwacht, und gegebenenfalls ist zu prüfen, ob die Angelegenheit mit Marokko erörtert werden muss. Die Verhandlungen zu Abkommen über Visaerleichterungen und Rückübernahme sind im Rückstand.

Westafrika

Die Europäische Union hat ihre Bemühungen in Bezug auf die im Partnerschaftsrahmen festgelegten fünf prioritären Länder nicht nur weiter fortgesetzt, sondern auch an die sich verändernden Gegebenheiten hinsichtlich der Zusammensetzung der Migrationsströme über die zentrale Mittelmeerroute angepasst.

In Europa war eine starke Zunahme der Zahl der irregulären Migranten aus ***Côte d'Ivoire, Ghana und Guinea*** zu verzeichnen. Im Rahmen hochrangiger Missionen in diese Länder wurde die Bereitschaft zur weiteren Zusammenarbeit bekundet, so wurden bereits einige Schritte unternommen, indem gemeinsame Maßnahmen und Strategien, u. a. zur Rückkehrförderung eingeleitet wurden. Mit der Ausdehnung des EU-Treuhandfonds für Afrika auf diese drei Länder hat die EU ihr Engagement in der Region unter Beweis gestellt. Damit sowie mit weiteren Dialogen und Identifizierungsmissionen sollte der Weg zu einem systematischeren Ansatz in Bezug auf die Bewältigung der Migrationsströme, die Rückkehrpolitik und die Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität geebnet werden. Die Zusammenarbeit mit diesen Ländern sowie mit Gambia wird in den kommenden Monaten fortgesetzt.

Jordanien und Libanon

Bei der von der EU im April 2017 in Brüssel ausgerichteten Konferenz zur Zukunft Syriens und der Region hat die EU erneut bekräftigt, dass sie ***Jordanien*** und ***Libanon*** in Bezug auf humanitären Schutz, nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum sowie hinsichtlich der Bildung und der Sicherung des Lebensunterhalts von Flüchtlingen und ihren Aufnahmegemeinschaften unterstützen wird. Die EU bekräftigte ihre Entschlossenheit, ihre Unterstützung im Jahr 2018 in ähnlichem Umfang wie 2016-2017 fortzusetzen und dieses Maß an Engagement auch im Jahr 2019 aufrechtzuerhalten.

Asien

Der Plan für ein gemeinsames Vorgehen ***Afghanistans*** und der EU sowie der von mehreren Mitgliedstaaten geschlossenen bilateralen Vereinbarungen haben im Hinblick auf die freiwillige sowie die erzwungene Rückkehr unter uneingeschränkter Wahrung der Menschenrechte und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung erste Ergebnisse gezeigt. Bei der im März 2017 veranstalteten zweiten Sitzung der gemeinsamen Arbeitsgruppe über die Umsetzung des Plans für ein gemeinsames Vorgehen bekräftigten beide Seiten ihre Bemühungen und befassten sich mit konkreten Problemen, wie der Förderung von Kontakten zwischen den Mitgliedstaaten und den afghanischen Konsulaten. Die regionale Dimension afghanischer Flüchtlinge wurde auch in politischen Dialogen mit Partnern angesprochen. Koordinierte Anstrengungen und finanzielle Unterstützung der humanitären Partner tragen zu den unmittelbaren Bedürfnissen afghanischer Flüchtlinge in ***Iran*** bei und langfristige Maßnahmen werden untersucht, um die Arbeiten der iranischen Behörden in diesem Zusammenhang zu ergänzen.

Im April wurde eine Vereinbarung zur Einrichtung einer elektronischen Plattform unterzeichnet, die darauf abzielt, das Rückübernahmeverfahren mit ***Pakistan*** zu erleichtern. Eine Pilotphase unter Beteiligung von vier Mitgliedstaaten (Griechenland, Frankreich, Deutschland und Belgien) im Herbst sollte der erste Schritt hin zu einer raschen Umsetzung sein. Besuche der pakistanischen Behörden haben den Weg für einen weiteren Austausch mit Europol und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache geebnet. Gleichzeitig unterstützt die EU Migrantenzentren in Pakistan und Informationskampagnen, um die Bevölkerung für die Migrationswirklichkeit zu sensibilisieren. Die Ausrichtung eines dritten Gipfeltreffens EU-Pakistan ist unter anderem an die Fortschritte der Zusammenarbeit im Bereich Migration, darunter der Rückübernahme, geknüpft.

Bangladesch ist inzwischen das Herkunftsland der zweitgrößten Staatsangehörigkeitsgruppe der irregulär in der EU ankommenden Migranten. Im Laufe des letzten Jahres wurde politische und operative Maßnahmen intensiviert, insbesondere was die Rückübernahme irregulärer Migranten und die Verhinderung irregulärer Migration anbelangt. Bangladesch muss seine Bemühungen intensivieren, damit sich seine Zusage, irregulär in der EU aufhältige Staatsbürger rückzuübernehmen, in konkrete Maßnahmen niederschlägt, indem unter anderem Standardverfahren für deren Identifizierung, Erfassung und Rückkehr vereinbart werden.

3. Ein Jahr nach Einführung des Partnerschaftsrahmens: Erkenntnisse, Herausforderungen und Ausblick

Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

Durch den Partnerschaftsrahmen wurde zwischen der EU und den Mitgliedstaaten mit engen bilateralen Beziehungen mit Partnerländern eine Zusammenarbeit in noch nie da gewesenem Umfang erreicht. Ein Beispiel dafür ist Niger, wo die Behörden Unterstützung aus einer Kombination von Instrumenten der EU und der Mitgliedstaaten erhalten. Auch die Zusammenarbeit in Form des Informationsaustauschs, jüngst über die Arbeit zur besseren Verfolgung alternativer Routen, trägt Früchte.

Die Vorteile eines koordinierten Ansatzes wurden bei der Vorbereitung der gemeinsamen hochrangigen und technischen Missionen der EU und der Mitgliedstaaten in den prioritären Ländern und der Vorbereitung des gemeinsamen EU-Briefings für die bilateralen Besuche der Mitgliedstaaten unter Beweis gestellt. Dadurch wird eine wirksamere Abstimmung der Positionen zwischen den Hauptstädten der EU und ihren Botschaften in Partnerländern ermöglicht. Auf EU-Ebene führte dies dazu, dass die nationalen bilateralen Beziehungen und

www.parlament.gv.at

die nationale bilaterale Zusammenarbeit manchmal federführend sind, wobei die EU das Engagement der Mitgliedstaaten aktiv durch eine echte und ergebnisorientierte interinstitutionelle Partnerschaft ergänzt.

Dennoch ***wurde nicht in allen Fällen ein koordinierter und kohärenter Ansatz der EU/der Mitgliedstaaten*** erzielt. Daher muss mehr getan werden, um eine fehlende Koordination zu vermeiden und eine uneingeschränkte Transparenz und einen Informationsaustausch zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu den Maßnahmen in Vorbereitung zu gewährleisten. Es gilt, Standpunkte besser aufeinander abzustimmen, einen gemeinsamen Datenaustausch zu nutzen und darauf zu achten, dass sich die Anstrengungen auf EU-Ebene und die bilaterale Zusammenarbeit gegenseitig verstärken. Ferner könnte der Partnerschaftsrahmen weiter von privilegierten bilateralen Beziehungen einiger Mitgliedstaaten mit bestimmten Partnerländern profitieren, um einen Mehrwert für den strategischen Ansatz auf EU-Ebene zu schaffen. Dies könnte sich insbesondere in Bereichen als wertvoll erweisen, in denen die EU kein spezielles Mandat besitzt oder die in die geteilte Zuständigkeit fallen. Bisher hat sich nur eine begrenzte Zahl von Mitgliedstaaten proaktiv engagiert. In den kommenden Monaten sollte es möglich sein, die Zahl der an diesen gemeinsamen Anstrengungen beteiligten Mitgliedstaaten weiter zu erhöhen. Eine konsequente und koordinierte Unterstützung durch alle Mitgliedstaaten wäre insbesondere wichtig, um alle verfügbaren Hebel, die zur Gewährleistung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Migrationssteuerung entscheidend sind, zu mobilisieren und auf effiziente und wirksame Weise zu nutzen.

Im Rahmen der Koordinierung ***ist es zudem wichtig, für Kohärenz mit anderen internationalen Verfahren zu sorgen***. Eine enge Koordinierung auf EU-Ebene gewährleistet kohärente Standpunkte zwischen dem Partnerschaftsrahmen, den Folgemaßnahmen des Valletta-Gipfels, der regionalen Migration in Afrika und dem Standpunkt der EU in globalen Prozessen wie der G20, G7 und der Vorbereitung des Globalen Pakts der Vereinten Nationen zur Migration. Dies sollte aufrechterhalten und weiter ausgebaut werden.

Seit seiner Einrichtung liegt der Schwerpunkt des Partnerschaftsrahmens auf fünf prioritären Ländern. Mehrere Mitgliedstaaten haben gefordert, den Ansatz zu erweitern und auch in anderen geografischen Gebieten zu testen. Ein ***geografisch flexibler Ansatz*** wurde entwickelt, um auf sich verändernde Migrationsströme und neue Erfordernisse zu reagieren und dabei zu berücksichtigen, dass die Arbeit mit Transitländern oftmals einfacher gewesen ist als mit Herkunftsländern. Dies führte beispielsweise dazu, dass die Zusammenarbeit mit Côte d'Ivoire, Guinea und Bangladesch intensiviert wurde.

Zusammenarbeit vor Ort

Die Präsenz vor Ort ist entscheidend, um Informationen zu Migrationsströmen zu verbessern und eindeutige operative Ergebnisse zu erzielen. Seit Einführung des Partnerschaftsrahmens haben sowohl die EU-Delegationen als auch die Botschaften der Mitgliedstaaten die Migration zu einer Priorität gemacht. Die Entsendung von zwölf europäischen Verbindungsbeamten für Migration in prioritäre Drittländer[19], die Herkunfts- und Transitländer sind, waren von großer Bedeutung, um das Engagement der EU zu stärken. Sie tragen zu engeren Verbindungen mit allen lokalen Akteuren und Behörden bei.

[19] EMLO wurden nach Äthiopien, Jordanien, Libanon, Mali, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbien, Sudan, Tunesien und die Türkei entsandt.

www.parlament.gv.at

Die Fachkompetenz der ***EU-Agenturen*** sollte in vollem Umfang genutzt werden. Die „Africa-Frontex Intelligence Community“ bietet bereits einen Rahmen für den regelmäßigen Austausch von Informationen und Wissen im Zusammenhang mit der Grenzsicherheit[20]. Die im Juli vorgesehene Entsendung eines ersten Verbindungsbeamten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache stellt einen weiteren Schritt nach vorn dar. Mission und Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die darauf abzielen, die Kapazitäten von Partnerländern auszubauen, haben sich in Transitländern ebenfalls als nützlich erwiesen, um das Grenzmanagement zu verbessern und die organisierte Kriminalität zu bekämpfen.

Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme

Die Verbesserung der Rückkehr bzw. Rückführung und Rückübernahme ist ein vorrangiges Ziel des Partnerschaftsrahmens, damit die gesamte Kette der Migrationssteuerung funktioniert und Menschen davon abgehalten werden, sich auf die gefährliche Reise zu begeben. ***Zur Stärkung der Zusammenarbeit mit Drittländern in diesem Bereich*** wurde eine Reihe von Ansätzen und Instrumenten geprüft. Die EU hat mit einigen Partnern förmliche Dialoge oder Verhandlungen zu rechtsverbindlichen Instrumenten aufgenommen, während einige informelle Instrumente getestet wurden, wie z. B. Standardverfahrend, technische Missionen oder Identifizierungsmissionen.

Im Rahmen der Identifizierungsmissionen wurde die Erfahrung bestätigt, dass diese ein nützliches Instrument darstellen, allerdings war das Identifizierungsverfahren aufseiten der Partnerländer langwierig und schwerfällig, und nur ein Bruchteil der identifizierten Personen wurde tatsächlich rückgeführt. Künftig sollten diese Missionen insbesondere wenn eine Identifizierung auf anderem Wege nicht möglich ist oder als vertrauensbildende Maßnahme genutzt werden, um eine strukturierte Zusammenarbeit zu erreichen. Generell sollte die Identifizierung und Erfassung durch die Konsulate der Herkunftsländer oder der von ihnen dauerhaft an Ankunftsorten eingesetzten Verbindungsbeamten erfolgen.

Seit Einrichtung des Partnerschaftsrahmens wurden neben den bereits laufenden Verhandlungen mit Marokko förmliche Verhandlungen über die Rückübernahme mit Nigeria, Tunesien und Jordanien aufgenommen. Im Regelfall sind diese Verhandlungen mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden, z. B. der Aufnahme einer Klausel über Angehörige aus Drittstaaten oder die Akzeptanz von EU-Reisedokumenten für die Rückkehr/Rückführung (Laissez-passer) durch das Partnerland. Mit anderen Ländern werden informellere Instrumente der Zusammenarbeit im Bereich der Rückkehrpolitik getestet, wie beispielsweise Standardverfahren. In beiden Fällen gibt es nach wie vor Schwierigkeiten, was die Rückübernahme von Staatsangehörigen durch die Herkunftsländer anbelangt, wenngleich die Rückübernahme eine fest verankerte internationale Verpflichtung ist.

Die Bemühungen müssen intensiviert werden, damit die Partner ihren Bürgern vermitteln, dass die Zusammenarbeit in Fragen der Rückübernahme zu einer umfassenden und ausgewogenen Beziehung zur EU und ihren Mitgliedstaaten gehört und ein Schlüssel dazu ist, weitere irreguläre Ausreisen zu verhindern, bei der viele Landsleute ihr Leben aufs Spiel setzen.

[20] Derzeit gehören ihr die folgenden Länder Afrikas an: Angola, Benin, Burkina Faso, die Demokratische Republik Kongo, Côte d‘Ivoire, Dschibuti, Gambia, Ghana, Guinea, Kamerun, Kap Verde, Kenia, Liberia, Marokko, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Südsudan, Togo, Tschad; mit Beobachterstatus: Algerien, Ägypten, Eritrea, Libyen, Sudan. Ein mit 4 Mio. Euro ausgestattetes Projekt wird nun zur weiteren Unterstützung der Community auf den Weg gebracht.

In diesem Zusammenhang haben die Partnerländer eine größere Bereitschaft zur Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme neu angekommener irregulärer Migranten signalisiert, insbesondere jener, die noch nicht in die Diaspora eingebunden sind und mit Überweisungen zum Lebensunterhalt ihrer eigenen Gemeinschaften beitragen. Obgleich der Schwerpunkt des Partnerschaftsrahmens nach wie vor auf den irregulären Migranten in der EU liegt, werden vorrangig für neu ankommende irreguläre Migranten operative Lösungen mit Partnerländern – insbesondere mit Mitgliedstaaten der ersten Einreise – getestet.

Auch intern müssen die Anstrengungen kontinuierlich intensiviert werden, um die Rückkehrpolitik effizienter und wirksamer zu gestalten. In dem überarbeiteten EU-Aktionsplan für die Rückkehr und der Empfehlung[21] sind ***Schritte festgelegt, die die Mitgliedstaaten für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr und zur Bewältigung von Problemen*** **–** wie etwa der Gefahr des Untertauchens von Personen, die eine Rückkehrentscheidung erhalten haben – ergreifen sollten. Dies ist ferner ein wichtiger Aspekt, um echte Ergebnisse im Hinblick auf die Rückkehr im Zuge des Partnerschaftsrahmens zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten können auch einen Beitrag leisten, indem sie die Erfassung von Informationen über die Rückkehr verbessern und damit zu einer besseren Analyse beitragen.[22] Koordinierte und angemessene Programme zur Wiedereingliederung, die eine menschenwürdige Rückkehr in die Herkunftsländer ermöglichen, sind eine wichtiger Anreiz zur Förderung der Rückkehr.

Um Widerstände im Bereich der Rückkehr und Rückübernahme zu überwinden, müssen die Hebel aller einschlägigen Politikbereiche der EU koordinierter und umfassender genutzt werden, damit Ergebnisse erzielt werden. Speziell sollte beispielsweise die koordinierte Nutzung der Visumpolitik oder der Politik für legale Zuwanderung[23] sondiert werden. Aus den Antworten von 23 Mitgliedstaaten[24] auf die Ad-hoc-Umfrage über Initiativen zur legalen Zuwanderung zwischen den Mitgliedstaaten und den prioritären Ländern des Partnerschaftsrahmen geht hervor, dass 16 Länder abgesehen von laufenden Initiativen als Teil des Programms Erasmus+ zur Mobilität von Studierenden offenbar über keine speziellen Initiativen zur legalen Zuwanderung verfügen. Lediglich zwei Mitgliedstaaten meldeten laufende bilaterale Initiativen zur Förderung der Mobilität junger Absolventen und Berufstätiger, die mit Senegal und Mali eingerichtet wurden.

Zur Gewährleistung einer verstärkten Zusammenarbeit sollten unter Berücksichtigung der Bereitschaft des Drittlandes umfassendere Pakete mit Anreizen angeboten werden.

Im Bereich der unterstützten freiwilligen Rückkehr von Migranten, die auf dem Weg nach Europa gestrandet sind, wurden gute Ergebnisse erzielt. Im Falle von Libyen und Niger konnten mit der verstärkten Partnerschaft zwischen der EU und der Internationalen Organisation für Migration greifbare Ergebnisse erzielt werden: von Januar bis 9. Juni 2017 erhielten mehr als 7 200 schutzbedürftige Migranten, die in Niger und Libyen gestrandet

[21] COM(2017) 200 final vom 2.3.2017 und C(2017) 1600 final vom 7.3.2017.

[22] Mit der Anwendung für integriertes Rückkehrmanagement (IRMA) der Kommission können rückkehrbezogene Daten ausgetauscht werden.

[23] So hat sich beispielsweise die Nutzung der Hebelwirkung von Visa als wirksam erwiesen, wie die Erfahrungen einiger Mitgliedstaaten, aber auch der Vereinigten Staaten oder Kanada gegenüber Partnerländern zeigen.

[24] Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern.

www.parlament.gv.at

waren, Unterstützung bei der Rückkehr in die Heimat. Was Libyen anbelangt, so wurden im Jahr 2017 bereits die Zahlen von 2016 übertroffen.

Die EU und die Mitgliedstaaten sollten ihre Anstrengungen in den Bereichen ***Kommunikation*** und Sensibilisierung für Gefahren von Reisen im Zusammenhang mit irregulärer Migration intensivieren. Obgleich in Herkunftsländern und Transitländern Initiativen laufen, die darauf abzielen, migrationswillige Personen über die Gefahren der Reisen zu warnen, könnte auch eine verstärkte Kommunikation über Rückkehr und erfolgreiche Wiedereingliederung sowie die Sensibilisierung der Diaspora dazu beitragen, dass die Zahl der Rückkehrer steigt.

Finanzielle Unterstützung

Mithilfe des ***EU-Treuhandfonds für Afrika*** konnte die Entscheidungsfindung hinsichtlich von Projekten zu Migrationspolitik und -steuerung beschleunigt und flexibler gestaltet werden und die Migrationsursachen angegangen werden. Die EU hat die in den drei Regionen des Fonds zur Verfügung stehenden Mittel erheblich aufgestockt – von fast 1,8 Mrd. EUR im November 2015 auf rund 2,8 Mrd. EUR.[25] Mit der Ausdehnung seines Anwendungsbereichs auf Guinea, Côte d'Ivoire und Ghana wurde die geografische Abdeckung des Treuhandfonds noch weiter gesteigert.

Zwar können mit dem Treuhandfonds nachweislich schnell Maßnahmen, die im gemeinsamen Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie der Partnerländer sind, vorbereitet werden, allerdings konnte dieses Tempo in den nachfolgenden Verfahrensschritten nicht immer beibehalten werden. Eine Reihe der Durchführungspartner (einschließlich der Entwicklungsagenturen der Mitgliedstaaten) konnten Tätigkeiten vor Ort nicht schnell genug aufnehmen und umsetzen. Seit Anfang 2017 wurden die Verfahren im Hinblick auf eine Unterzeichnung von Verträgen mit Projektträgern verschlankt und beschleunigt. In den letzten fünf Monaten hat sich der Betrag der in den drei Regionen unterzeichneten Verträge von fast 500 Mio. EUR auf über 1 Mrd. EUR erhöht.

Ferner hat der Treuhandfonds auch direkt aus dem Haushalt der ***Mitgliedstaaten*** Mittel erhalten[26], wobei einige Mitgliedstaaten darüber hinaus zu einigen konkreten Projekte oder Initiativen unmittelbar beigetragen haben. Dieser Weg muss in den kommenden Monaten weiter verfolgt werden, um die Mittel für die Arbeit im Zusammenhang mit Migration auf der Grundlage gemeinsamer Interessen mit den Mitgliedstaaten aufzustocken. Während der Schwerpunkt der Subsahara-Komponente des Treuhandfonds auf einer wirksamen Nutzung der Mittel liegt, um Partnerschaften und Zusammenarbeit zu fördern, führen die Maßnahmen im Nachgang der Erklärung von Malta dazu, dass ein immer stärkerer Druck auf der Nordafrika-Komponente des Treuhandfonds lastet. Eine klare Zusage und finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten sind daher für eine angemessene Ausstattung der Nordafrika-Komponente in den kommenden Jahren entscheidend.

Letztendlich wird auch die ***Investitionsoffensive*** dazu beitragen, gegen die wirtschaftlichen Ursachen der irregulären Migration vorzugehen, indem insbesondere in Afrika und den Nachbarländern der EU Investitionen gefördert und Arbeitsplätze geschaffen werden. Es ist

[25] Derzeit laufen in den drei Regionen 118 genehmigte Programme mit einem Gesamtbetrag von 1 889,3 Mio. EUR.

[26] Einschließlich zugesagter Mittel der EU-Mitgliedstaaten und anderer Geber, wie der Schweiz und Norwegen, in Höhe von 202,4 Mio. EUR: davon wurden 72 Mio. EUR bereits zum 31. Mai 2017 bereitgestellt.

www.parlament.gv.at

von vorrangiger Bedeutung, dass der Vorschlag für einen Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung so bald wie möglich von den gesetzgebenden Organen der EU angenommen wird und der Fonds unverzüglich einsatzfähig ist.

4. Fazit

Im ersten Jahr der Umsetzung des Partnerschaftsrahmens konnten die EU und ihre Mitgliedstaaten durch maßgeschneiderte Programme mit kurz- und mittelfristigen Maßnahmen die Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich der Migration auf eine neue Ebene heben. Bislang konnten positive Ergebnisse im Bereich der Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels sowie der unterstützten freiwilligen Rückkehr erzielt werden. Auch im Bereich Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme sind erste Schritte erkennbar, wenngleich diese noch nicht zufriedenstellend sind. Da die Push-Faktoren für die Migration nach Europa bestehen bleiben, gehört die Umsetzung der Ziele des Partnerschaftsrahmens nach wie vor zu den Hauptprioritäten der kommenden Monate und setzt anhaltende und verstärkte Anstrengungen aller beteiligten Interessenträger voraus.

Die beispiellose Koordinierung der Dienste und politischen Maßnahmen der EU einerseits und mit den Mitgliedstaaten andererseits müssen konsolidiert werden, indem vorhandene Instrumente ausgedehnt und die Zahl der an den gemeinsamen Anstrengungen beteiligten Mitgliedstaaten der EU erhöht werden; ein verbesserter Informationsaustausch könnte dies noch weiter erleichtern. Wichtig wird es auch sein, gegenüber den Partnerländern einen kohärenteren gemeinsamen Standpunkt zu vertreten, um die Dynamik zu bewahren und die Ergebnisse, unternommenen Maßnahmen und Anstrengungen gewinnbringend zu nutzen. Falls notwendig, wird der geografische Anwendungsbereich des Partnerschaftsrahmens weiterhin an neue Gegebenheiten angepasst, wobei der Schwerpunkt insbesondere auf der zentralen Mittelmeerroute liegt.

Was die Rückkehrpolitik anbelangt, so sollte gegenüber Partnern fortlaufend betont werden, wie wichtig es ist, die internationalen Verpflichtungen umzusetzen; Erkenntnisse sollten pragmatisch angewandt werden, wobei sämtliche praktischen Lösungen, mit denen bessere Ergebnisse bei der Rückkehr/Rückführung von Migranten erreicht werden können, zu prüfen und auch eine verstärkte Zusammenarbeit und eine bessere Koordinierung innerhalb der EU zu berücksichtigen sind. Die EU wird insbesondere ihre Anstrengungen intensivieren, um verlässliche Vereinbarungen im Bereich der Rückkehr/Rückführung mit Partnerländern zu treffen, und eine rasche Rückkehr/Rückführung neu angekommener irregulärer Migranten sicherzustellen –wobei sie die Unterstützung der Mitgliedstaaten fordern wird, um eine bessere Koordinierung der einschlägigen Hebel und Anreize zu gewährleisten. Die Bemühungen zur unterstützten freiwilligen Rückkehr in Herkunftsländer südlich der Sahara müssen intensiviert werden, um die Zahl der freiwilligen Rückkehrer zu steigern, noch bevor diese irregulären Migranten in Europa ankommen.

Was die Mittel anbelangt, so ist eine angemessene und nachhaltige Finanzierung von entscheidender Bedeutung, um einen verstärkten politischen Dialog zu fördern. Dafür sind erforderlichenfalls zusätzliche Finanzmittel der Mitgliedstaaten notwendig, die über den EU-Treuhandfonds und insbesondere dessen Nord-Afrika-Komponente bereitgestellt werden könnten, um sicherzustellen, dass die bislang durchgeführten Maßnahmen weiterhin Ergebnisse liefern. Die Möglichkeiten, die die Investitionsoffensive bietet, müssen in vollem Umfang genutzt werden.

Die Migration ist naturgemäß eine langfristige Herausforderung für die EU, die eine über das unmittelbare Krisenmanagement hinausgehende politische Reaktion erforderlich macht. Der Partnerschaftsrahmen bietet eine Plattform dafür, diese Politik in enger Zusammenarbeit mit den Partnern der EU umzusetzen, nach gemeinsamen Lösungen zu suchen und stabile und faire Dialoge einzurichten. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen in den kommenden Monaten alle Möglichkeiten sowie alle einschlägigen und verfügbaren politischen Maßnahmen und Instrumente noch besser nutzen, diese fortlaufend auf Ergebnisse ausrichten und dabei die nötige Flexibilität zu deren Anpassung an sich verändernde Gegebenheiten bewahren.