



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 29. September 2017  
(OR. en)

12702/17

JAI 850  
ASIM 108  
FRONT 410  
RELEX 805  
COMIX 652

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 28. September 2017

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: COM(2017) 558 final

---

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 558 final.

---

Anl.: COM(2017) 558 final



Brüssel, den 27.9.2017  
COM(2017) 558 final

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

**zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda**

## 1. Einleitung

*Rede zur Lage der Union 2017: „Die Migration bleibt auf unserem Radarschirm“*

In den vergangenen beiden Jahren sind die Europäerinnen und Europäer Zeugen des stärksten Zustroms von Flüchtlingen und Migranten seit Ende des Zweiten Weltkrieges geworden. Die Syrien-Krise hat einen großen Anteil an diesen Rekordzahlen, aber auch Konflikte, Instabilität und Armut in vielen anderen Teilen der Welt. Die Systeme zur Steuerung von Migration und Asyl und das Grenzmanagement gerieten unter massiven Druck. Die Union und ihre Mitgliedstaaten waren nicht ausreichend vorbereitet, um wirksam zu reagieren. Das Ausmaß der Krise hatte massive Auswirkungen auf die gesamte EU. Die Unversehrtheit sowohl des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems als auch des Schengen-Raums mit freiem Personenverkehr für europäische Bürger standen in Frage.

Im Verlauf der Krise hat die EU unermüdlich an einer raschen, koordinierten und wirksamen europäischen Reaktion gearbeitet. Am 20. April 2015 präsentierte die Kommission ihren „Zehn-Punkte-Aktionsplan zur Migration“. Die Außen- und Innenminister unterstützten diesen Plan, und er wurde vom Europäischen Rat umgehend befürwortet<sup>1</sup>. Im Mai 2015 legte die Kommission eine umfassende Europäische Migrationsagenda<sup>2</sup> vor, um sowohl die akuten Herausforderungen als auch die strukturellen Schwächen der bestehenden EU-Migrations- und Asylpolitik anzugehen.

Seither haben unsere nachhaltigen Anstrengungen, wieder Ordnung in das Migrationssystem zu bringen, konkrete Ergebnisse gezeitigt. Durch die kontinuierliche Umsetzung der Erklärung EU-Türkei und des Partnerschaftsrahmens sowie die gemeinsamen Maßnahmen mit Blick auf die zentrale Mittelmeerroute<sup>3</sup> wurde die Zahl der irregulär eingereisten Menschen erheblich gesenkt. Das Außengrenzenmanagement der EU hat beachtliche Fortschritte gemacht, Hotspots zur Registrierung und Abnahme der Fingerabdrücke aller Migranten bei ihrer Ankunft wurden eingerichtet und einseitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten von einem koordinierten europäischen Vorgehen abgelöst. Eine geordnete Steuerung der Migrantenströme wurde durch einen solidarischen Ansatz, der auch Umsiedlungsmechanismen beinhaltet, angestrebt. Dem Thema Migration wird in den Beziehungen der EU zu ihren wichtigsten Partnern eine neue Priorität eingeräumt. Zugleich bekennt sich die EU zu ihrer globalen Verantwortung, einem bedeutenden Anteil der Flüchtlinge weltweit Asyl zu gewähren. Allein im vergangenen Jahr hat die EU mehr als 720 000 Flüchtlingen Asyl gewährt oder sie neu angesiedelt – drei Mal mehr als die Vereinigten Staaten, Kanada und Australien zusammen.

Parallel zu Vorschlägen für eine sofortige Reaktion wurden in der Agenda strukturelle Veränderungen vorgeschlagen, um die Steuerung von Migration und Asyl zu verbessern. Besonders bedeutsam waren die Vorschläge zur Schaffung einer Europäischen Grenz- und Küstenwache und zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Die Europäische Grenz- und Küstenwache ist inzwischen im Einsatz, den Vorschlägen zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems haben das Europäische Parlament und der Rat jedoch noch nicht zugestimmt.

---

<sup>1</sup> Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 23. April 2015.

<sup>2</sup> Die Europäische Migrationsagenda, COM(2015) 240 final vom 13. Mai 2015.

<sup>3</sup> Erklärung von Malta der Mitglieder des Europäischen Rates über die externen Aspekte der Migration: zur zentralen Mittelmeerroute [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3091\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3091_de.htm).

Die Arbeit zum Ausbau und zur Umsetzung unseres umfassenden Ansatzes muss weitergehen. Wir müssen die notwendigen Kompromisse finden, um eine beständige, realistische und gerechte EU-Migrationspolitik zu gestalten. Diese Politik muss den Bedürfnissen der Aufnahmegesellschaften und EU-Bürger Rechnung tragen und für eine enge Zusammenarbeit mit Partnern in aller Welt sorgen. Wir müssen sicherstellen, dass wir weiter unsere Verpflichtungen gegenüber jenen, die internationalen Schutzes bedürfen, einhalten. Wir müssen Lösungen finden, um zur Beendigung eines irregulären und unkontrollierten Zustroms sichere, organisierte Wege anzubieten. Wir müssen uns mit den großen Herausforderungen befassen, die die Ursache irregulärer Migration sind: Unterentwicklung zum Beispiel, demografische Faktoren, Chancenlosigkeit, den Klimawandel und Ungleichheit. Um den Schengen-Raum zu schützen, müssen wir parallel dazu das Außengrenzenmanagement weiter intensivieren und bei Rückkehr und Rückübernahmen besser vorankommen. Nur eine umfassende Migrationssteuerung, die auf den Grundsätzen der Solidarität und der gerechten Lastenteilung aufbaut, wird zukunftsfähige Ergebnisse bringen.

Die dauerhafte Senkung der Zahl der irregulär einreisenden Menschen im östlichen Mittelmeerraum und der aktuelle Rückgang der Ankünfte im zentralen Mittelmeergebiet bieten eine Chance, auf stabile Lösungen hinzuarbeiten. Wir müssen an unseren derzeitigen Anstrengungen festhalten und uns bereithalten, auf neuen Druck zu reagieren. Zugleich ist jetzt der Moment gekommen, sich um die noch fehlenden Elemente einer besseren Migrationssteuerung zu kümmern.

Diese Mitteilung dient als Halbzeitüberprüfung des bei der Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda bisher Erreichten. Zudem werden darin neue Initiativen der Kommission in wichtigen Bereichen vorgestellt, und es wird aufgezeigt, wo in den kommenden Monaten weitere Anstrengungen nötig sind.

## **2. Zwischenbilanz der Europäischen Migrationsagenda nach zwei Jahren: Errungenschaften und Erkenntnisse**

In der Europäischen Migrationsagenda wurden Sofortmaßnahmen vorgeschlagen, um die Krise des Jahres 2015 zu bewältigen, darunter auch Maßnahmen, die die ordnungsgemäße und vollständige Anwendung der bestehenden EU-Vorschriften sicherstellen sollten. Zudem wurde in der Agenda ein umfassendes Konzept zu allen Aspekten von Migration dargelegt. Es basiert auf vier Bereichen: 1) der irregulären Migration, 2) dem Grenzmanagement, 3) der Asylpolitik und 4) der legalen Migration als Schlüssel zu einer wirksamen und zukunftsfähigen EU-Migrationspolitik. In der Migrationsagenda sind eine Reihe wichtiger Maßnahmen für jeden dieser Bereiche festgelegt.

Der folgende Abschnitt enthält eine Bilanz der in den vergangenen beiden Jahren umgesetzten wichtigsten Maßnahmen. In die Bewertung sind die Beiträge von zahlreichen Interessenträgern und EU-Organen eingeflossen. Damit reagierten diese auf eine von der Kommission gestartete Konsultation zur Überprüfung der bisher erzielten Fortschritte bei der Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda.

## **2.1 Reaktionen auf die Krise und Unterstützung für Mitgliedstaaten unter außergewöhnlich hohem Migrationsdruck**

Die Reaktionen auf die Krisensituation hatten positive Auswirkungen<sup>4</sup>, die eingeleiteten Maßnahmen reichten von einem verbesserten Außengrenzenmanagement bis hin zu konkreten Beispielen für Solidarität sowohl innerhalb der Union als auch in der Nachbarschaft.

Die gemeinsamen Aktionen Triton und Poseidon wurden beträchtlich verstärkt, um sofort auf die Herausforderungen **im zentralen und im östlichen Mittelmeerraum** zu reagieren.

Durch ein abgestimmtes Vorgehen aller Akteure – der Mitgliedstaaten, Drittländer, der Agenturen und Organe der EU – im Nachgang zum von der Kommission im Oktober 2015 einberufenen Spitzentreffen wurden unregelmäßige Einreisen durch koordinierte Maßnahmen entlang der **westlichen Balkanroute** ersetzt. Ungarn, Slowenien, Kroatien und Griechenland sowie Serbien erhielten im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union Unterstützung. Zudem wurde für Flüchtlinge und Migranten in den Westbalkan-Ländern humanitäre Hilfe der EU im Umfang von fast 23 Mio. EUR zugewiesen. Seit dem massiven Anstieg der Ankünfte im Sommer 2015 wurden 78 Mio. EUR an Heranführungshilfe (IPA) für den Westbalkan bereitgestellt, um die dortigen Länder bei der Steuerung der Migrationsströme an den Grenzen und der Verbesserung der Aufnahmekapazität für Migranten und Flüchtlinge zu unterstützen.

Die Schaffung von **Hotspots in Griechenland und Italien** hat sich als erfolgreich erwiesen, um den Zustrom besser zu steuern. Zusammen mit der Einrichtung der **Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache** hat dies zu einem **besseren EU-Außengrenzenmanagement und wirkungsvolleren Asyl- und Rückkehrverfahren beigetragen**.

Im Rahmen des **Instrumentes für die Unterstützung in Notfällen in der EU** wurden mehr als 430 Mio. EUR vergeben, um Griechenland bei der Bewältigung des Flüchtlingszustroms zu unterstützen. Dieses Programm wurde im Jahr 2016 geschaffen, um auf außergewöhnliche Krisen oder Katastrophen in EU-Mitgliedstaaten reagieren zu können, die massive humanitäre Folgen nach sich ziehen, und wurde für einen Zeitraum von drei Jahren aktiviert, um konkret auf die humanitären Bedürfnisse von Flüchtlingen in der EU reagieren zu können.

Die **Erklärung EU-Türkei** vom 18. März 2016, die auf dem von beiden Seiten am 29. November 2015 vereinbarten gemeinsamen Aktionsplan zur Migration basierte, spielte eine entscheidende Rolle, als es darum ging, dem unkontrollierten Zustrom von Migranten und der daraus resultierenden dramatischen humanitären Krise Einhalt zu gebieten. Schon in den ersten Wochen nach ihrem Inkrafttreten führte die Erklärung zu einem starken Rückgang der irregulären Ankünfte, und es gab weniger Tote. Zugleich wurde auf legalem Weg eine Neuansiedlung ermöglicht und damit Schutzbedürftigen eine echte Chance gegeben. Diese gemeinsame Anstrengung der EU und der Türkei hat jenen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, eine Alternative zu gefährlichen Migrationswegen<sup>5</sup> durch organisierte, sichere

---

<sup>4</sup> In der Mitteilung zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda (COM (2016) 85 final vom 10. Februar 2016) sind alle Maßnahmen benannt, die umgehend eingeleitet wurden, um die Situation wieder unter Kontrolle zu bringen.

<sup>5</sup> Zwischen dem 21. März 2016 und dem 17. September 2017 belief sich die Zahl der irregulären Grenzübertritte auf durchschnittlich 78 pro Tag.

und legale Wege nach Europa<sup>6</sup> eröffnet. Zugleich wurde im Einklang mit europäischem und internationalem Recht die Rückkehr vereinfacht – auch wenn hier weitere Bemühungen vonnöten sind.

Als Teil dieser Bemühungen hat sich die **EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei** mit einem Gesamtvolumen von 3 Mrd. EUR für die Jahre 2016 und 2017 als das richtige Instrument für praktische Unterstützung – von humanitärer Hilfe und Bildung bis hin zu Migrationssteuerung, Gesundheitsfürsorge, kommunaler Infrastruktur und sozio-ökonomischer Hilfe für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften in der Türkei – erwiesen. Bislang wurden von den 3 Mrd. EUR für 2016-2017 bereits mehr als die Hälfte (1,66 Mrd. EUR) vergeben. Die Bemühungen, auch die Restsumme bis Ende 2017 zu vergeben, laufen weiter. Die vollständige und nachhaltige Umsetzung der Erklärung EU-Türkei erfordert anhaltende Anstrengungen und die politische Entschlossenheit aller Seiten. In der Erklärung EU-Türkei heißt es, dass „sobald diese Mittel nahezu vollständig ausgeschöpft sind, ... die EU – sofern die vorgenannten Verpflichtungen erfüllt worden sind – zusätzliche Mittel für die Fazilität in Höhe von weiteren 3 Milliarden Euro bis Ende 2018 mobilisieren [wird]“. Die Lage auf den griechischen Inseln erfordert zudem dringend massive zusätzliche Anstrengungen der griechischen Behörden, der EU-Agenturen und der Mitgliedstaaten, wozu auch eine Beschleunigung der Rückführungen in völligem Einklang mit EU-Recht und internationalen Vorschriften in die Türkei gehört. Das aktuelle Tempo und die derzeitigen Zusagen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Neuansiedlung syrischer Flüchtlinge aus der Türkei nach Europa sollten beibehalten und fortgesetzt werden. Jetzt ist zudem der Zeitpunkt gekommen, die Regelung über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen (weitere Einzelheiten dazu in Abschnitt 3.2) in Gang zu setzen.

Im Zentrum der beständigen Hilfe der EU in der Syrien-Krise stehen die **Programme für humanitäre Hilfe der EU** und der **Regionale Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrien-Krise**, durch die seit Beginn der Krise notleidende Menschen in Syrien sowie mehr als 2,5 Millionen syrische Flüchtlinge und ihre Aufnahmegemeinschaften in Ägypten, Irak, Jordanien, Libanon, der Türkei und den Ländern des Westbalkans unterstützt wurden.

Darüber hinaus hat die EU die verfügbaren **Finanzmittel** im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), des Fonds für die innere Sicherheit (ISF) und für die einschlägigen EU-Agenturen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei deren Bemühungen um Migrationssteuerung und Grenzmanagement um 70 %<sup>7</sup> aufgestockt. Das hat zur Unterstützung von 814 000 Asylbewerbern in der EU beigetragen, die Integration von 1,915 Millionen Drittstaatsangehörigen gefördert und die Rückkehr von 83 500 Menschen erleichtert.<sup>8</sup> Bis heute wurden insgesamt 2,2 Mrd. EUR aus dem AMIF und dem ISF ausgezahlt, um das Vorgehen in den Mitgliedstaaten in verschiedenen Bereichen im Zusammenhang mit Migration, Grenzschutz und Sicherheit sowohl in Notsituationen als auch mit langfristiger Perspektive zu unterstützen. Auch über andere EU-Programme wurde ein Beitrag geleistet. Durch das Gesundheitsprogramm wurden die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2015-2017 beispielsweise mit 19,2 Mio. EUR, unter anderem für Schulungen von medizinischem Fachpersonal, unterstützt.

---

<sup>6</sup> Mit Stand vom 20. September wurden bereits mehr als 9700 Syrer aus der Türkei in der EU neu angesiedelt.

<sup>7</sup> Für den Zeitraum 2014-2020.

<sup>8</sup> Die Zahlen stammen aus den Berichten der Mitgliedstaaten zur Umsetzung und beziehen sich auf den Zeitraum 2014-2016.

Der Druck auf die Asylsysteme Griechenlands und Italiens wurde durch den ersten groß angelegten **von der EU koordinierten Einsatz zur Umsiedlung** von Asylbewerbern in andere Mitgliedstaaten gemildert. Nach einer langsamen Anfangsphase ist die Zahl der durch die Regelungen umgesiedelten Menschen konstant gestiegen – was zeigt, dass Solidarität in der Praxis funktionieren kann. Bis zum 20. September 2017 wurden mehr als 28 500 Menschen umgesiedelt, was etwa 90 % der Personen entspricht, für die Umsiedlungsersuchen übermittelt wurden. Auch die im Juli 2015<sup>9</sup> gestartete **erste EU-weite Neuansiedlungsregelung** hat zu guten Ergebnissen geführt. Im Zuge dieser Regelung und der durch die Erklärung EU-Türkei geschaffenen Regelung wurden bisher mehr als 23 000 Menschen neu angesiedelt.

Zugleich wurden in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Mitgliedstaaten entschlossene Schritte eingeleitet, um die Kapazitäten der libyschen Küstenwache zu erhöhen und so gegen die anhaltende irreguläre Ankunft von Menschen in Italien über die **zentrale Mittelmeerroute** vorzugehen. In den vergangenen Monaten zeigten sich erste Anzeichen eines Rückgangs. Diese Bemühungen gingen Hand in Hand mit einer engeren Kooperation mit internationalen Organisationen, um die humanitäre Lage in Libyen zu verbessern und gestrandeten Migranten Alternativen anzubieten.

Die sofortige Reaktion führte zu einem **gemeinsamen und nachhaltigen Bemühen auf Unionsebene**, wobei individuelle, aber koordinierte Maßnahmen aller Akteure – Mitgliedstaaten, EU-Organe und -Agenturen, internationale Organisationen und die Zivilgesellschaft – eine entscheidende Rolle spielten.

## **2.2 Die Anreize für irreguläre Migration reduzieren**

Die Union und die Mitgliedstaaten haben weiter daran gearbeitet, irreguläre Ströme außerhalb und innerhalb der Union effizient zu verhindern und ein verlässliches System für die Rückkehr zu schaffen, damit die getroffenen Entscheidungen erfolgreich umgesetzt werden.

### *Ursachen – Unterstützung für Drittländer*

Die EU und ihre Mitgliedstaaten bleiben mit 75,5 Mrd. EUR im Jahr 2016 – was fast 60 % der Hilfe durch OECD-Mitgliedsländer weltweit entspricht – die bedeutendsten Geber von Entwicklungshilfe zur Bekämpfung der Ursachen von Migration. Diese Finanzmittel helfen, die Wirtschaft in den Partnerländern anzukurbeln, um jungen Menschen die Chance zum Aufbau ihrer Zukunft zu geben, Ernährungssicherheit und den Zugang zu Energie zu gewährleisten und um verantwortliches Regierungshandeln und die Achtung der Menschenrechte auch in Afrika fest zu verankern.

Parallel zu den im Jahr 2015 eingeleiteten Maßnahmen wie dem Valletta-Prozess schlug die Kommission im Juni 2016 einen neuen Ansatz zur Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern vor. **Dieses Konzept des Partnerschaftsrahmens**<sup>10</sup> zur Zusammenarbeit in Migrationsfragen hat eine doppelte Zielsetzung: die Ursachen für irreguläre Migration durch Entwicklungszusammenarbeit zu bekämpfen und zugleich Drittländer zur stärkeren Zusammenarbeit bei allen Aspekten der Migration – auch beim Kampf gegen Schleusung und der Bereitschaft zur Rückübernahme von Staatsangehörigen – zu ermuntern. Der

<sup>9</sup> Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 20. Juli 2015, verfügbar unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/de/pdf>.

<sup>10</sup> COM(2016) 385 final vom 7. Juni 2016.

Partnerschaftsrahmen wurde im Juni 2016 mit fünf vorrangigen Ländern eingeführt und seitdem auf eine größere Gruppe von Ländern ausgeweitet. Es wurden einige wichtige Ergebnisse erzielt, vor allem mit Blick auf die Ursachen, die Zerschlagung von Schleusernetzen und den Menschenhandel<sup>11</sup>.

Zur Unterstützung dieser Initiativen wurden über den **EU-Treuhandfonds für Afrika** 3,1 Mrd. EUR für 26 Länder in der Sahel-Region und am Tschadsee, am Horn von Afrika und in Nordafrika bereitgestellt; nur 227,7 Mio. EUR stammten aus den Haushalten der EU-Mitgliedstaaten und anderer Partner. Mehr als 117 Projekte mit einem Volumen von fast 2 Mrd. EUR wurden bewilligt. Die Kommission appelliert mit Nachdruck an die Mitgliedstaaten, weitere Beiträge zum Treuhandfonds zu leisten.

Der Fonds spielte auch in der **zentralen Mittelmeerregion** eine wichtige Rolle, beispielsweise, indem die Arbeit der Internationalen Organisation für Migration und des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zum besseren Schutz von Migranten und Flüchtlingen unterstützt wurde sowie zur Verbesserung der Lebensbedingungen und Schaffung von Arbeitsplätzen in den Aufnahmegemeinschaften. Im April 2017 wurde ein mit 90 Mio. EUR ausgestattetes Programm zu diesen Aspekten angenommen. Mit Maßnahmen im Rahmen der regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme (RDPP) in Nordafrika und am Horn von Afrika wurde ebenfalls ein Beitrag geleistet. Darüber hinaus hat sich durch gemeinschaftliche Anstrengungen mit der Internationalen Organisation für Migration die Zahl von Migranten, die über die unterstützte freiwillige Rückkehr aus Libyen in ihre Herkunftsländer zurückgingen, seit 2016 fast verdreifacht. Allein im Jahr 2017 kehrten fast 7500 Menschen aus Libyen sowie 4000 aus Niger in ihre Heimatländer zurück.

Nicht zuletzt hat sich die internationale Gemeinschaft im Jahr 2015 auf eine innovative Agenda zur Entwicklungsfinanzierung<sup>12</sup> geeinigt, in der dazu aufgerufen wird, neue Wege zur Entwicklungsfinanzierung zu suchen. Sie zielt insbesondere auf Wege zur Mobilisierung privater Ressourcen ab, um so die zum Erreichen der Ziele für nachhaltige Entwicklung bis zum Jahr 2030 noch fehlenden Gelder zu beschaffen. Die **neue Investitionsoffensive für Drittländer** ist ein Teil des Beitrags, den die EU hier leistet. Durch sie dürften bis zum Jahr 2020 Investitionen im Umfang von mehr als 44 Mrd. EUR in afrikanischen Partnerländern und in der EU-Nachbarschaft angeschoben werden.

### *Schleusung von Migranten*

Die Union und die Mitgliedstaaten haben auch weiterhin wirksame Maßnahmen ergriffen, um die kriminellen Umtriebe von Schleusern und Menschenhändlern entlang der gesamten Route zu verhindern und zu bekämpfen – angefangen in den Herkunfts- und Transitländern bis hinein ins EU-Gebiet. Die Schleusung von Migranten ist nach wie vor eine höchst profitable Einkommensquelle für Kriminelle<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Die Kommission berichtet regelmäßig über die Fortschritte bei der Umsetzung des Partnerschaftsrahmens, siehe den jüngsten Bericht COM(2017) 471 final vom 6. September 2017.

<sup>12</sup> <http://www.un.org/esa/ffd/publications/aaaa-outcome.html>

<sup>13</sup> Gemeinsamer Bericht von Europol und Interpol, Mai 2016: Demnach wird der Jahresumsatz aus der Schleuserkriminalität für das Jahr 2015 auf 5 bis 6 Mrd. US-Dollar geschätzt, damit ist sie eine der für kriminelle Organisationen in Europa profitabelsten Einnahmequellen.

Der **Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten** vom Mai 2015<sup>14</sup> veranlasste Mitgliedstaaten, EU-Agenturen und andere relevante Organisationen zu einer engen Zusammenarbeit bei vorrangigen Fragen. Dadurch konnten Mängel identifiziert und entsprechende Lösungen gesucht werden. Die Umsetzung des Plans läuft weiter.

Vor allem das bei Europol angesiedelte **Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung (EMSC)**, das 2016 seine Tätigkeit aufnahm, hat durch operative Unterstützung für die Mitgliedstaaten beim Kampf gegen Schleuserkriminalität echten Mehrwert geschaffen. So leistete es Unterstützung in Form von proaktiven, stark beachteten Ermittlungen gegen kriminelle Netze in 68 Fällen im Jahr 2017 und in 93 Fällen im ersten Jahr seines Bestehens, was 2016 zu 147 Festnahmen und im laufenden Jahr zu mehr als 167 Festnahmen führte. Das Zentrum unterstützt außerdem gemeinsame Ermittlungsgruppen (drei im Jahr 2017, zwei im Jahr 2016) und hat bisher 830 Schiffe identifiziert und überwacht, die potenziell für Schleuseraktivitäten genutzt werden können.

Mitgliedstaaten und EU-Agenturen haben spezifische Maßnahmen ergriffen, um zu finanziellen Aspekten der Migrantenschleusung zu ermitteln, auch, indem sie die Bedeutung von Zentralstellen für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen und deren Zusammenarbeit mit Strafverfolgern beim **Aufspüren illegaler Finanztransaktionen** in den Fokus rückten.

Parallel dazu wurde im Oktober 2015 die Eurojust-Fachgruppe „Migrantenschleusung“ eingerichtet, um Herausforderungen und bewährte Verfahrensweisen bei der Ermittlung und Verfolgung von Migrantenschleusung festzustellen und zu analysieren. Im Jahr 2017 liefen in 34 bei Eurojust registrierten Fällen Ermittlungen von zehn gemeinsamen Ermittlungsgruppen.

**Der Informationsaustausch** wurde auf allen Ebenen sowohl durch spezifische einrichtungübergreifende Koordinierungsmechanismen der EU als auch durch die Schaffung eines Netzes spezieller Kontaktstellen in allen Mitgliedstaaten deutlich verbessert. Es muss nun auch darum gehen, verfestigte Strukturen aufzubrechen und alle Akteure zu mobilisieren, die in und mit Drittländern arbeiten. Dazu gehört auch, **verstärkt Synergien beim Informationsaustausch** zwischen den militärischen und zivilen Missionen und Operationen der EU sowie den Strafverfolgungsbehörden zu sondieren.

Die Kommission hat eine gründliche Bewertung des EU-Rechtsrahmens zur Verhinderung der Schleusung von Migranten<sup>15</sup> abgeschlossen und wird sich zusammen mit den einschlägigen Interessenträgern und EU-Agenturen um einen verstärkten Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft, Staatsanwaltschaften und anderen Strafverfolgungsbehörden bemühen, um jegliche Kriminalisierung von humanitärer Hilfe im Bereich der irregulären Migration zu vermeiden.

**Allerdings müssen die Mitgliedstaaten** ihre Kapazitäten zur Aufdeckung und Verfolgung der Schleusung von Migranten **weiter ausbauen und konsolidieren**. Sie müssen die Strukturen und Ressourcen, die seit der Verabschiedung der Europäischen Migrationsagenda geschaffen wurden, vollständig ausschöpfen. Ein rascher Informationsaustausch in Eigeninitiative ist hierbei entscheidend. Die nationalen Ermittler müssen miteinander reden und die vom EMSC bei Europol als einem Knotenpunkt für Informationen und nachrichtendienstliche Erkenntnisse bereitgestellten Ressourcen umfassend nutzen. Die jüngst

---

<sup>14</sup> COM(2015) 285 final vom 27. Mai 2015.

<sup>15</sup> SWD(2017) 117 final.

von der EUNAVF MED Operation Sophia eingerichtete internationale Beobachtungsstelle für Migrantenschleusung und Menschenhandel sowie von anderen Akteuren wie Interpol gestartete Initiativen werden ihren Mehrwert durch die Unterstützung des EMSC maximieren.

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Drittländern ist die in Niger erfolgreich aufgebaute **gemeinsame Ermittlungsgruppe für Zusammenarbeit** und Kapazitätsaufbau<sup>16</sup> ein vorbildliches Modell, das andernorts dupliziert werden sollte. Dazu gehört auch, dass die Netze von Verbindungsbeamten der EU und der Agenturen verstärkt koordiniert werden und eine erfolgreiche Nutzung bestehender Plattformen gewährleistet wird. Die Schaffung neuer Kooperationsplattformen der EU gegen die Schleusung von Migranten in besonders wichtigen Drittländern sollte erwogen werden.

Zugleich wurden Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)<sup>17</sup> intensiviert. Damit werden die Anstrengungen zur Bekämpfung der Migrantenschleusung in einem umfassenderen Rahmen für mehr Sicherheit und Stabilität unterstützt. Die Operation Sophia hat bereits zur Festnahme von 117 mutmaßlichen Menschenschmugglern und -händlern und zur Zerstörung von 478 Schmugglerschiffen auf hoher See vor der libyschen Küste geführt, während durch die Missionen in der Sahel-Region mehr als 24 000 zivile und militärische Sicherheitskräfte geschult wurden.

Ein gemeinsamer formaler Rahmen und klare Mandate für in Drittländern stationiertes Personal, um Schritte zur Bekämpfung der Migrantenschleusung zu unternehmen, werden durch die **Überarbeitung der Verordnung über Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen**<sup>18</sup> festgelegt werden. Die Kommission will diese im ersten Quartal 2018 vorstellen. Dies wird es auch ermöglichen, das Potenzial des Netzes der europäischen Verbindungsbeamten für Migration voll auszuschöpfen. Die Verbindungsbeamten wurden in zwölf Schwerpunktländer entsandt, um vor Ort die Arbeit mit den Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu koordinieren.

Viele Migranten unterschätzen noch immer die Gefahren der irregulären Migration und haben falsche Vorstellungen davon, wie das Leben nach einer irregulären Einreise in die EU aussieht. Die EU hat bereits **Aufklärungskampagnen** vor allem in Niger, Sudan und Äthiopien finanziert. Es muss jedoch noch mehr getan werden, damit die Menschen in Drittländern verlässliche Informationen erhalten. Mit Blick darauf müssen derzeit laufende und künftige Aufklärungs- und Informationskampagnen der EU und der Mitgliedstaaten in Drittländern **das volle Potenzial der klassischen und der sozialen Medien ausschöpfen** – wie im Zuge des InfoMigrants<sup>19</sup>-Projekts, das bis Ende August eine Viertelmillion Menschen erreichte. Zu diesem Zweck gestaltet die Kommission das EU-Zuwanderungsportal<sup>20</sup> um.

---

<sup>16</sup> Im ersten Halbjahr 2017 wurden 101 Personen festgenommen und vor Gericht gestellt; 66 Fahrzeuge und acht Motorräder wurden beschlagnahmt und unter Verschluss gebracht sowie 79 Personen wegen Straftaten in Zusammenhang mit Menschenhandel festgenommen.

<sup>17</sup> Operation Sophia und EUBAM Libyen sowie EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali und EUTM Mali in der Sahel-Region.

<sup>18</sup> Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen (ABl. L 64 vom 2.3.2004, S. 1).

<sup>19</sup> <http://www.infomigrants.net/>

<sup>20</sup> Hier finden potenzielle Migranten Informationen über legale Einreisewege nach Europa und über die Risiken und Folgen einer irregulären Einreise oder eines irregulären Aufenthalts in der EU: <http://ec.europa.eu/immigration/>.

## *Rückkehr und Rückübernahme*

Die Maßnahmen für eine robustere Rückkehrpolitik der EU wurden fortgesetzt. Insbesondere erhielt die **Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache** ein neues und ehrgeiziges Mandat, die Mitgliedstaaten zu unterstützen und die operative Koordination bei allen Aspekten der Rückkehr zu gewährleisten. In ihrem **neuen Aktionsplan für die Rückkehr vom 2. März 2017** legte die Kommission **konkrete Empfehlungen** für eine effektivere Rückkehrpolitik vor, indem Lücken geschlossen und die weiterhin bestehende Heterogenität der nationalen Rückkehrstrategien behoben werden sollen. Mit Hilfe eines durchgehenden Kalenders von Schengen-Evaluierungen im Bereich Rückkehr hat die Kommission den Mitgliedstaaten einen Rahmen an die Hand gegeben, um Mängel zu korrigieren, während mit Hilfe von EU-Programmen zur Rückkehr ein besserer Informationsaustausch und eine höhere Konvergenz erzielt wurde, insbesondere bei der Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Rahmen für **Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung** in der gesamten EU.

Dennoch erhielt Eurostat zufolge von den etwa 1 Mio. Drittstaatsangehörigen, die sich 2016 illegal in der EU aufhielten, nur die Hälfte eine Ausweisungsanordnung aus der EU – und weniger als ein Viertel (226 000 Menschen) wurden auch tatsächlich rückgeführt. Durch den ineffizienten Gebrauch bestehender Instrumente auf EU- und nationaler Ebene sehen wir uns weiter mit **unzureichenden Rückkehrquoten** konfrontiert. Während sich die Rückkehrgesamtquote<sup>21</sup> von 41,8 % im Jahr 2014 auf 42,5 % im Jahr 2015 erhöhte, sank die Quote der tatsächlichen Rückführungen in Drittländer von 36,6 % auf 36,4 %. Ohne den Westbalkan sinkt die Rückkehrquote der Europäischen Union gar auf 27 %.

Zurückzuführen ist dies auf die unzureichende Nutzung bestehender Instrumente auf EU- und auf nationaler Ebene<sup>22</sup> in Verbindung mit einer noch immer nicht ausgereiften Rückübernahmepolitik. Zwar waren bei der Umsetzung bestehender Rückübernahmeabkommen Erfolge zu verzeichnen, bei noch laufenden Verhandlungen ist jedoch kein Abschluss in Sicht, und bei den im Jahr 2016 aufgenommenen Verhandlungen wurden nicht die erhofften Fortschritte erzielt. Daher ist es wichtig, die praktische Zusammenarbeit zu verbessern. Mit einigen der wichtigsten Herkunftsländer wurden die praktischen Vereinbarungen zu Rückkehr und Rückübernahme fertig ausgearbeitet, mit anderen werden sie derzeit noch verhandelt.

In Abschnitt 3.3 der vorliegenden Mitteilung werden konkrete Ideen vorgestellt, wie die Rückkehr besser vollzogen werden kann.

### *Vorgehen gegen Anreize für irreguläre Aufenthalte*

Ein Teil unserer Wirtschaft profitiert weiter von der Arbeitskraft irregulärer Migranten. Dies hat eine Sogwirkung zur Folge und untergräbt die Entwicklung einer Politik, die auf Arbeitskräftemobilität durch legale Migration basiert. Die **Richtlinie über Sanktionen gegen**

---

<sup>21</sup> Diese umfasst die Rückkehr in Drittländer und gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98) die Zurücksendung irregulärer Migranten aus einem Mitgliedstaat in einen anderen auf der Grundlage bilateraler Rückübernahmeabkommen.

<sup>22</sup> Siehe die Mitteilung über eine wirksame Rückkehrpolitik in der EU – Ein neuer Aktionsplan, COM(2017) 200 final vom 2. März 2017.

**Arbeitgeber** ermöglicht es, illegale Beschäftigung schärfer zu sanktionieren und sie leichter aufzudecken. Nach dieser Richtlinie ist in allen Mitgliedstaaten die Beschäftigung irregulärer Migranten verboten, bei Verstößen werden finanzielle, Verwaltungs- und strafrechtliche Sanktionen verhängt. Dennoch stellt die Möglichkeit, eine illegale Beschäftigung zu finden, für irregulär in die EU einreisende Migranten weiterhin einen beträchtlichen Anreiz dar. Um dagegen vorzugehen, sollten die im EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten angekündigten Maßnahmen vollständig umgesetzt werden. Zudem **müssen die Mitgliedstaaten die Zahl der Kontrollen am Arbeitsplatz in Branchen mit besonders hohem Risiko erhöhen**. Die Kommission wird jährlich über die erfolgten Kontrollen berichten und eine energische Umsetzung der Richtlinie sicherstellen – **wenn nötig auch durch die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren**.

Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mittels der **Plattform zu nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit**<sup>23</sup> vollständig ausschöpfen, um mehr über die Beschäftigungsbedingungen für Drittstaatsangehörige zu lernen und illegale Beschäftigung zu minimieren. Es sollten vorrangig Branchen mit hohem Risiko ins Visier genommen werden, um die besten Erfahrungen auf nationaler Ebene im Umgang mit der Beschäftigung irregulärer Migranten bei einschlägigen Interessenträgern wie Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen bekannt zu machen.

Wir müssen auf EU-Ebene **unsere Kenntnisse sämtlicher anderer Faktoren verbessern**, die neben der Sogwirkung durch die Schattenwirtschaft direkt oder indirekt dazu beitragen, dass Migranten sich irregulär in der EU aufhalten. Die Kommission wird deshalb Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und anderen Akteuren in die Wege leiten, um die Faktoren aufzulisten, die Migranten zur irregulären Einreise und zum irregulären Aufenthalt im EU-Gebiet bewegen, und um bewährte Verfahren zu ermitteln und zu sammeln, um diesen Anreizen entgegenzuwirken. Dazu wird die verstärkte Zusammenarbeit mit nationalen und örtlichen Behörden gehören, die nicht für die Migrationssteuerung zuständig sind, sondern beispielsweise für die Sozialversicherung, für Bildung und Ausbildung, Steuern, Führerscheine und Fahrzeugzulassungen, sowie mit anderen Diensten, die in Kontakt mit Drittstaatsangehörigen stehen.

Abschließend wird die Kommission in diesem Zusammenhang und als Bestandteil der gesamten Kommunikationsstrategie gezielte Aktivitäten unter **Einbeziehung der einschlägigen Diaspora** in der EU entwickeln. Diese spielt eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung der Heimatländer, und sie kann mobilisiert werden, um die auf nationaler und EU-Ebene ergriffenen Maßnahmen, die dafür sorgen sollen, dass sich weniger Migranten irregulär in der EU aufhalten, zu unterstützen.

### **2.3 Grenzmanagement – Menschenleben retten und Außengrenzen sichern**

Die gemeinsame Außengrenze verpflichtet alle Länder des Schengen-Raums zur Zusammenarbeit und zur Lastenteilung beim Grenzmanagement. Bei den Maßnahmen, die für ein verbessertes Außengrenzenmanagement ergriffen wurden, ist deshalb die Solidarität und Verantwortungsbereitschaft aller Mitgliedstaaten gefragt.

---

<sup>23</sup> Beschluss (EU) 2016/344 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über die Einrichtung einer Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit (ABl. L 65 vom 11.3.2016, S. 12).

## *Die Rettung von Menschenleben hat für uns Vorrang – und das wird auch so bleiben*

Immer neue Tragödien entlang der wichtigsten Migrationsrouten und vor allem jenen über das Meer haben gezeigt, dass diese Reisen Migranten in Lebensgefahr bringen, und dies nicht zuletzt wegen der Methoden, derer sich Schleuser ohne jeden Skrupel bedienen. Der Schutz der Grenzen muss deshalb weitergehen – Einsätze zur Rettung von Menschenleben gehören dazu. Die EU hat die gemeinsamen **Aktionen Triton und Poseidon der Europäischen Grenz- und Küstenwache** beträchtlich vorangebracht. Die Agentur hat auch im westlichen Mittelmeergebiet Einsätze gestartet. Durch diese gemeinsamen Operationen, die mit den von der EUNAVFOR MED Sophia sowie einer Reihe nichtstaatlicher Organisationen eingesetzten Schiffen und Handelsschiffen eng abgestimmt sind, wurden seit 2015 rund 620 000 Menschen gerettet. Entlang der östlichen Mittelmeerroute ist die Zahl der Todesfälle auf hoher See beträchtlich zurückgegangen. Seit Inkrafttreten der Erklärung EU-Türkei wurden im Ägäischen Meer 113 Tote und Vermisste registriert. Im Vergleich dazu wurden im Jahr vor der Erklärung rund 1150 Menschen tot oder vermisst gemeldet. Die EU unterstützt auch die türkische Küstenwache mit 20 Mio. EUR, damit diese ihre Kapazitäten für Such- und Rettungseinsätze ausbauen kann.

Jeder Mensch, der trotz dieser Anstrengungen stirbt, ist ein Toter zu viel. Deshalb schulen und unterstützen die EU und die Mitgliedstaaten die libysche Küstenwache, damit diese in libyschen Hoheitsgewässern Such- und Rettungseinsätze durchführen kann. Ein von der EU und Italien mit einem Volumen von 46,3 Mio. EUR gemeinsam finanziertes Projekt für ein verstärktes Grenzmanagement in Libyen wurde im Juli 2017 gebilligt und wird in den kommenden Jahren fortgesetzt. Teils infolge der EU-Unterstützung für die libysche Küstenwache ging die Zahl der Toten auf der zentralen Mittelmeerroute von 4581 im Jahr 2016 auf 2372 im Laufe des bisherigen Jahres (Stand 21. September) zurück<sup>24</sup>.

## *Europäische Grenz- und Küstenwache*

Die **Schaffung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache** im Jahr 2016 war eine bahnbrechende Errungenschaft, die das integrierte Management der EU-Außengrenzen von einer rein nationalen zu einer gemeinsamen Verantwortung der Mitgliedstaaten und der Agentur werden ließ. Erstmals umfasst das neue Mandat der Agentur – wie in der Europäischen Migrationsagenda gefordert – Aufgaben der Küstenwache, die in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs und der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur ausgeführt werden, wie gemeinsame Überwachungsflüge mit Blick auf Fischerei und Grenzkontrollen im zentralen Mittelmeerraum. Eine kräftige Verstärkung von Ressourcen und Ausrüstung hat die Interventionskapazitäten der Agentur verbessert. Zugleich haben die neuen obligatorischen Soforteinsatzpools die Möglichkeiten der Agentur optimiert, rasch auf Notsituationen an den europäischen Außengrenzen zu reagieren.

Die Agentur hat derzeit **mehr als 1700 Grenzschutzbeamte und andere Mitarbeiter an verschiedene Abschnitte der EU-Außengrenzen entsandt**. Bald wird sie auch Teams in den Hoheitsgebieten Serbiens und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien stationieren können, um dort eine wirksame Grenzkontrolle zu unterstützen. Die Stärkung der Kapazitäten von Drittländern für das Grenzmanagement war ebenfalls eine wichtige Maßnahme, die in der Europäischen Migrationsagenda gefordert wurde.

---

<sup>24</sup> Zahlen der Internationalen Organisation für Migration, <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

### *Solidere und intelligentere Informationssysteme*

Die Arbeit an intelligenten Grenzen machte mit den Vorschlägen für das **Einreise-/Ausreisensystem (EES)** und das **Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)** Fortschritte. Sobald diese Systeme im Einsatz sind, werden sie es erleichtern, mögliche Migrationsrisiken und möglichen Missbrauch zu erfassen, und sie werden die öffentliche Sicherheit verbessern. Die Kommission legte im Juni 2017 einen Gesetzgebungsvorschlag für ein stärkeres Mandat von **eu-LISA**, der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, vor. Die Kommission wird so bald wie möglich Vorschläge präsentieren, um die bereits festgestellten verbleibenden Defizite beim Datenmanagement zu beheben. Insbesondere soll die Interoperabilität der zentralen EU-Informationssysteme in diesem Bereich verbessert werden. Die wird zu einem besseren Schutz der EU-Außengrenzen beitragen und die innere Sicherheit erhöhen – beispielsweise, indem sichergestellt wird, dass Endnutzer wie insbesondere Grenzschützer, Strafverfolgungsbeamte sowie Mitarbeiter der Einwanderungs- und Justizbehörden einen schnellen und reibungslosen Zugriff auf alle Informationen haben, die sie für ihre Tätigkeit benötigen.

### *Hotspots*

Parallel zu den vorstehend genannten Anstrengungen zur Verstärkung des Schutzes der EU-Außengrenzen stellt die Einrichtung von Hotspots in Griechenland und Italien einen greifbaren operativen Erfolg dar und ist ein konkretes Beispiel für die Umsetzung der Grundsätze der Solidarität und der Übernahme von Verantwortung bei der Bewältigung des Drucks, dem diese Mitgliedstaaten ausgesetzt sind.

Heute sind fünf Hotspots in Griechenland und vier in Italien in Betrieb; die Kapazität liegt dabei bei mehr als 7000 Plätzen in Griechenland und bei mehr als 1500 in Italien. Schätzungen zufolge sind zwischen dem 1. Januar 2016 und dem 15. September 2017 mehr als 261 000 Migranten in den Hotspots angekommen (über 185 000 in Griechenland und über 76 000 in Italien). Sie wurden medizinisch versorgt und untersucht, ordnungsgemäß identifiziert, ihre Fingerabdrücke wurden ihnen abgenommen, und sie wurden überprüft, registriert und über ihre Rechte informiert. All dies geschah an einem einzigen Ort, um dafür zu sorgen, dass sie unverzüglich in das geeignete Verfahren geleitet werden, was zu einer schnelleren Entscheidung über ihren Status beiträgt. Im Jahr 2015 – vor der Einrichtung der Hotspots – wurden nur 58 % der Migranten bei ihrer Ankunft in Italien die Fingerabdrücke abgenommen; heute geschieht dies dank des Hotspot-Konzepts bei fast 100 %. Dank der Hotspots konnten Europol und die nationalen Behörden mehr Zweitkontrollen im Rahmen der Sicherheitsüberprüfungen durchführen, was zur Ermittlung von Risikoprofilen und zur Bekämpfung von Schleusernetzen beigetragen hat. Außerdem sind die Hotspots zu einem der Instrumente geworden, die die Umsetzung der Umverteilungsregelungen in Griechenland und Italien erleichtern, indem sie zur Bereitstellung von Informationen und zur Weiterleitung der in Betracht kommenden Asylbewerber in die Umsiedlungsverfahren beitragen. Durch die Hotspots konnten zudem besonders schutzbedürftige Menschen (beispielsweise Opfer von Menschenhandel, Menschen mit schlechtem Gesundheitszustand und unbegleitete Minderjährige) rascher ermittelt und an die entsprechenden Unterstützungsdienste verwiesen werden.

Ausgehend von den vorstehend genannten Erfolgen sollten sowohl Griechenland als auch Italien mit der koordinierten Unterstützung durch die EU-Agenturen auch das volle operative Potenzial des Hotspot-Konzepts umfassend umsetzen. Angesichts der Entwicklung der Trends

und des Bedarfs müssen beide Länder bereit sein, die Aufnahmekapazitäten und -bedingungen in den Hotspots auszubauen bzw. zu verbessern und den spezifischen Bedürfnissen schutzbedürftiger Gruppen (standardisierte Bewertung der Schutzbedürftigkeit durch Experten, Kinderschutz-Beamte, getrennte Bereiche usw.) besser Rechnung zu tragen. Eine klare Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten sowie eine effizientere Koordinierung vor Ort sollten auch in enger Zusammenarbeit mit den Aufnahmemitgliedstaaten sichergestellt werden, insbesondere durch die regionalen Taskforces der EU, die ein eindeutiges Mandat erhalten sollten.

Das Hotspot-Konzept hat sich als flexibles und nützliches Instrument der EU erwiesen, das für jeden in derselben Lage befindlichen Mitgliedstaat entsprechend angepasst werden kann. Auf der Grundlage der Erfahrungen in Griechenland und Italien wird die Kommission im Laufe des Herbstes Leitlinien vorlegen. Diese werden unter anderem ein Muster für die Standardverfahren für die Einrichtung und Nutzung von Hotspots bei unverhältnismäßig hohem Migrationsdruck an den Außengrenzen eines Mitgliedstaats enthalten.

#### **2.4 Europas Schutzverpflichtung: eine starke gemeinsame Asylpolitik und mehr legale Wege nach Europa**

Die Sicherung der Außengrenzen Europas muss mit einer effizienten, gerechten und menschlichen gemeinsamen Asylpolitik einhergehen. Die Kommission hat nicht nur gemeinsam mit den Mitgliedstaaten entschlossene Maßnahmen zur Entlastung der Asylsysteme Italiens und Griechenlands ergriffen, sondern auch eine umfassende Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vorgeschlagen.

##### *Umsiedlung*

Angesichts der noch nie da gewesenen Zahl ankommender Menschen im Sommer 2015 beschloss der Rat auf Vorschläge der Kommission den **ersten großangelegten von der EU koordinierten Einsatz zur Umsiedlung** einer erheblichen Zahl von Asylbewerbern aus Italien und Griechenland; dadurch sank der Druck auf die Asylsysteme der beiden Länder. Im Rahmen der Ratsbeschlüsse vereinbarten die Mitgliedstaaten die Umsiedlung von 160 000 Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen. Bei 54 000 davon erhielten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihren Umsiedlungsverpflichtungen gegenüber Italien und Griechenland durch die legale Aufnahme von Asylbewerbern aus der Türkei nachzukommen.

Die Ratsbeschlüsse von 2015 gelten für Migranten, die eindeutig internationalen Schutz benötigen und bis zum 26. September 2017 im Hoheitsgebiet Italiens oder Griechenlands ankamen. Die unmittelbare Priorität sollte darin bestehen, **dafür zu sorgen, dass alle verbleibenden** Personen, die bis zu diesem Datum angekommen sind und alle Anforderungen der Ratsbeschlüsse erfüllen, rasch **aus Italien und Griechenland umgesiedelt werden**. Insgesamt werden im Rahmen der Regelung voraussichtlich etwa 37 000 Menschen tatsächlich umgesiedelt werden. Deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle Mitgliedstaaten, insbesondere Polen, Ungarn und die Tschechische Republik sowie die Staaten, die ihren Umsiedlungszuweisungen noch nicht vollständig nachgekommen sind, ihre Bemühungen verstärken.

Aufgrund des Rückstands durch den Zustrom im Jahr 2016 und in der ersten Jahreshälfte 2017 ist der Migrationsdruck auf Italien und Griechenland nach wie vor hoch. Daher **sollte sich die EU auch weiterhin solidarisch** mit Italien und Griechenland zeigen. Die Kommission ist bereit, diejenigen Mitgliedstaaten, die ihre Umsiedlungsbemühungen

über das derzeitige Maß hinaus verstärken, **finanziell zu unterstützen**. Auch die Unterstützung durch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) und andere EU-Agenturen für Italien und Griechenland sollte weiterlaufen und gegebenenfalls intensiviert werden.

### *Das Gemeinsame Europäische Asylsystem*

Die Notfall-Umverteilungsregelung hat zwar konkrete Ergebnisse – die Verringerung des Drucks auf Griechenland und Italien – geliefert, doch besteht kein Zweifel daran, dass Ad-hoc-Maßnahmen nicht nachhaltig sind. Der Druck auf das Asylsystem der EU und insbesondere die zutage getretenen, schweren Mängel des Dublin-Systems zur Bestimmung der Zuständigkeit unter den Mitgliedstaaten, haben deutlich gezeigt, dass eine tiefgreifende strukturelle Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems notwendig ist. Folglich schlug die Kommission im Mai und im Juli 2016 eine **Überarbeitung der wichtigsten Rechtsakte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems** vor. Das Ziel ist die Sicherstellung eines einheitlicheren und effizienteren Systems, in dem Asylbewerber in Bezug auf die Aufnahmebedingungen, die Verfahren und die Statusbestimmung von allen Mitgliedstaaten gleich behandelt werden, das der Bekämpfung von Missbrauch und Sekundärbewegungen dient, in dem nur den Menschen, die tatsächlich internationalen Schutz benötigen, ein entsprechender Status verliehen wird und in dem die Verantwortung für die Asylbewerber dank einer umfassenden Reform des Dublin-Systems gerecht in der gesamten Union aufgeteilt wird.

Die Verhandlungen über die sieben vorgelegten Legislativvorschläge kommen unterschiedlich schnell voran. Über den Vorschlag für eine Asylagentur der Europäischen Union wurde eine politische Einigung erzielt, und Trilogie über den Eurodac-Vorschlag haben begonnen. Fortschritte wurden auch bei den Verhandlungen über die Richtlinie über Aufnahmebedingungen, die Anerkennungs- und die Asylverfahrensverordnung sowie den Vorschlag für einen Neuansiedlungsrahmen der Union erzielt. Die Gespräche über ein reformiertes Dublin-System bleiben jedoch immer noch weit hinter den Erwartungen zurück. Damit bei allen Dossiers, insbesondere jedoch bei der Reform des Dublin-Systems, tatsächliche Fortschritte erzielt werden können, ist ein neuerliches Engagement erforderlich. Die Vorschläge dazu, wie dies zu erreichen ist, sind in Abschnitt 3.1 dieser Mitteilung dargelegt.

Parallel zum Abschluss der Verhandlungen über die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist eine **kohärente Umsetzung des geltenden EU-Besitzstands** im Asylbereich durch die Mitgliedstaaten weiterhin von zentraler Bedeutung, nicht zuletzt, weil diese zu einem reibungslosen Funktionieren des Schengen-Raums der Freizügigkeit beiträgt. Vor diesem Hintergrund – und insbesondere im Sinne einer kohärenten Anwendung der Dublin-Verordnung – sollte Griechenland seine Bemühungen zur Umsetzung der Empfehlung der Kommission vom 8. Dezember 2016 fortsetzen, um dafür zu sorgen, dass das Land seine Zuständigkeiten im Rahmen der bestehenden Dublin-Verordnung schrittweise wieder aufnimmt. Die Fortsetzung der Umsiedlung von Asylbewerbern aus Griechenland sollte ebenfalls dazu beitragen, diese schrittweise Wiederaufnahme zu erleichtern. Ungarn sollte dringend tätig werden, um die von der Kommission in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben festgestellten Mängel zu beheben, vor allem angesichts der Tatsache, dass diese Mängel dazu führen, dass die Behörden der Mitgliedstaaten Dublin-Überstellungen nach Ungarn aussetzen. Zudem sollten die Mitgliedstaaten rascher auf Dublin-Aufnahmesuche aus Italien und Griechenland reagieren, insbesondere auf diejenigen, die sich auf familiäre Bindungen gründen.

## *Minderjährige Migranten*

Ebenso müssen wir unsere Anstrengungen zur Umsetzung der Maßnahmen, die in der Mitteilung über den Schutz minderjähriger Migranten vom 12. April 2017<sup>25</sup> ermittelt und in den Schlussfolgerungen des Rates vom 8. und 9. Juni 2017<sup>26</sup> bestätigt wurden, verstärken und koordinieren, da sie zur Verbesserung des **Schutzes minderjähriger Migranten** dringend erforderlich sind. Durch die hohe Zahl minderjähriger Migranten, die in den letzten Jahren nach Europa gekommen sind, gerieten die nationalen Systeme und Behörden unter Druck, und es wurden verschiedene Mängel beim Schutz minderjähriger Migranten deutlich. Bei der Behebung dieser Mängel wurden zwar bereits einige Fortschritte erzielt (z. B. beim dringend notwendigen Schutz in den unter Druck geratenen Mitgliedstaaten mit Unterstützung durch die EU und ihre Agenturen oder im Bereich der Bildung in Notsituationen), doch sind im Zusammenhang mit den in der Mitteilung genannten sechs wichtigsten Interventionsbereichen<sup>27</sup> noch weitere (und besser koordinierte) Anstrengungen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten erforderlich. Rasche Fortschritte wurden auf EU-Ebene bei der Schaffung eines europäischen Vormundschaftsnetzes erzielt. Die Förderung von Alternativen zur Inhaftnahme ist ebenfalls ein zentrales Thema des Europäischen Forums für die Rechte des Kindes vom 6. bis 8. November 2017.

## *Neuansiedlung, Aufnahme aus humanitären Gründen und andere Formen der legalen Aufnahme*

Um die irregulären und für die Betroffenen gefährlichen Migrationsströme in die EU seit Beginn der Krise durch sichere und legale Wege zu ersetzen, hat die EU darauf hingearbeitet, **mehr legale Migrationsmöglichkeiten** für die wachsende Zahl von Vertriebenen, die internationalen Schutz benötigen, zu schaffen. In diesem Zusammenhang wurden nach einer Empfehlung der Kommission im Juli 2015 die erste EU-weite Neuansiedlungsregelung sowie der „Eins-zu-eins“-Neuansiedlungsmechanismus im Rahmen der Erklärung EU-Türkei gestartet. Diese Regelungen, die ein wesentlicher Bestandteil unserer umfassenden Reaktion sind, waren positive Entwicklungen. Im Zeitraum 2015-2017 haben einige Mitgliedstaaten erstmals Neuansiedlungen durchgeführt, während erfahrenere Länder ihre Zusagen erhöht und mehr Menschen als zuvor neu angesiedelt haben. Infolgedessen wurden in diesem Zeitraum mehr als 23 000 Menschen im Rahmen der europäischen Regelungen neu angesiedelt. Allein im Jahr 2016 haben die Mitgliedstaaten 14 200 Flüchtlinge im Zuge nationaler und multilateraler Programme neu angesiedelt. 2015 betrug die Zahl der Neuansiedlungen 8155, 2014 waren es 6550 und im Zeitraum 2010-2013 rund 4000-5000 pro Jahr. Diese Steigerung zeigt den Mehrwert und das Potenzial einer verstärkten Zusammenarbeit und Koordinierung auf EU-Ebene im Bereich der Neuansiedlung sowie der Aufstockung der EU-Mittel zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihren Neuansiedlungsbemühungen.

---

<sup>25</sup> COM(2017) 211 final vom 12. April 2017.

<sup>26</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10085-2017-INIT/de/pdf>

<sup>27</sup> 1) Bekämpfung der Migrationsursachen (auswärtiges Handeln der EU); 2) schnelle und umfassende Identifizierung im Hinblick auf einen raschen und umfassenden Schutz; 3) Sicherstellung einer angemessenen Aufnahme in der EU; 4) Gewährleistung eines schnellen und wirksamen Zugangs zu Verfahren zur Bestimmung des Flüchtlingsstatus und Umsetzung von Verfahrensgarantien; 5) Gewährleistung dauerhafter Lösungen und 6) bereichsübergreifende Maßnahmen (Berücksichtigung des Kindeswohls, wirksamere Nutzung von Daten, Forschung, Schulungen und Finanzmitteln).

## 2.5 *Legale Migration, Visa und Integration*

### *Legale Migration*

Eine gut gesteuerte legale Migration kann der EU helfen, die mit einer schrumpfenden Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und dem strukturellen Fachkräftemangel auf ihrem Arbeitsmarkt verbundenen Herausforderungen zu bewältigen und die Bemühungen um eine Weiterqualifizierung und Beschäftigung der vorhandenen Arbeitskräfte ergänzen. Die Kommission hat bereits im vergangenen Jahr einen **Vorschlag für eine wirksamere Richtlinie über die Blaue Karte EU** vorgelegt und fordert die beiden gesetzgebenden Organe auf, die Verhandlungen zu intensivieren und rasch eine ehrgeizige Einigung über dieses wichtige Thema zu erzielen. Die EU braucht ein ambitioniertes System der Blauen Karte EU, um für die hochqualifizierten Arbeitskräfte, die ihre Wirtschaft benötigt, attraktiv zu sein.

Parallel dazu hat die Kommission **den bestehenden Besitzstand im Bereich der legalen Migration bewertet**<sup>28</sup>, um große Lücken, problematische Themen und Unstimmigkeiten zu ermitteln und Möglichkeiten zur Vereinfachung und Straffung des bestehenden Rechtsrahmens zu prüfen. Außerdem untersucht sie die Verwendung von **Systemen der „Interessenbekundung“**, die von Drittstaaten genutzt werden. Zusammen mit einer besseren Umsetzung der Richtlinien über legale Zuwanderung, insbesondere in Bezug auf Studierende und Wissenschaftler, Saisonarbeitskräfte oder unternehmensintern versetzte Arbeitnehmer, kann dies zu einer besseren Steuerung der Arbeitsmigration auf EU-Ebene sowie zur Anwerbung der auf die Bedürfnisse der Volkswirtschaften in der EU zugeschnittenen spezifischen Kompetenzen beitragen.

### *Visa*

Die gemeinsame Visumpolitik der EU ist ein entscheidendes Instrument für die Erleichterung von Tourismus und Geschäftstätigkeiten, doch ist eine ordnungsgemäß funktionierende Visumpolitik auch essenziell, um Sicherheitsrisiken oder irreguläre Migration in die EU zu verhindern.

Mit Blick auf die Förderung des Wirtschaftswachstums durch für Tourismus und Handel förderliche Visaerleichterungen legte die Kommission im April 2014 die Vorschläge für eine Neufassung des Visakodexes und für ein Rundreise-Visum vor. Die Verhandlungen zwischen den beiden gesetzgebenden Organen zu diesen Vorschlägen sind jedoch nicht wesentlich vorangekommen, und in der Zwischenzeit haben sich die Migrationssituation und die Sicherheitslage erheblich geändert.

Als Reaktion auf die aktuellen Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration und Sicherheit wurden in der jüngsten Zeit einige Maßnahmen im Hinblick auf die visumfreie Einreise in die EU ergriffen, unter anderem die Annahme eines verstärkten Aussetzungsmechanismus Anfang 2017, der es der EU erlaubt, die Befreiung von der Visumpflicht für Bürger aus Ländern mit erheblichem Migrations- und Sicherheitsrisiko auszusetzen, oder das vorgeschlagene künftige Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem.

---

<sup>28</sup> Eignungsprüfung im Bereich der legalen Zuwanderung, siehe:  
[http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016\\_home\\_199\\_fitnesscheck\\_legal\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_home_199_fitnesscheck_legal_migration_en.pdf).

Die gemeinsame Visumpolitik muss jedoch weiter an die bestehenden Herausforderungen angepasst werden. Hierfür gilt es, neue IT-Lösungen zu berücksichtigen und ein Gleichgewicht zwischen den Vorteilen von Visaa erleichterungen und der Befreiung von der Visumpflicht (z. B. Handel, Tourismus, zwischenmenschliche Kontakte) und einem verbesserten Migrations-, Sicherheits- und Grenzmanagement herzustellen.

Ausgehend von Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament wird die Kommission daher im Januar 2018 ihre Ideen für die kurz- und mittelfristige Modernisierung der gemeinsamen Visumpolitik der EU vorstellen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission kritisch beurteilen, ob die derzeitige Visumpolitik angesichts derzeitiger und künftiger Herausforderungen noch angemessen ist. Die wichtigsten Ziele werden darin bestehen, dafür zu sorgen, dass die Visumpolitik mit der Entwicklung neuer Grenzmanagementsysteme (EES und ETIAS) Schritt hält, die Visumpolitik in unserer Zusammenarbeit mit Drittländern besser zu nutzen und ein besseres Gleichgewicht zwischen Bedenken bezüglich Migration und Sicherheit, wirtschaftlichen Erwägungen und allgemeinen Außenbeziehungen herzustellen.

In einem ersten Schritt ist es wichtig, gegen die derzeitigen voneinander abweichenden Verfahrensweisen vorzugehen, die zu einem Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ausstellung von Visa für die mehrfache Einreise führen, indem eine einheitlichere Visumpolitik festgelegt wird. Zugleich sollten einige Vorschriften für die Ausstellung von Visa (z. B. für Visa mit einer langen Gültigkeitsdauer und Visumgebühren) überarbeitet werden, damit sie einen Beitrag zu unserer Rückübernahmepolitik leisten können. Die Kommission wird im Januar 2018 einen Vorschlag zur Lösung dieser Probleme vorlegen. Darüber hinaus wird die Kommission im Juni 2018 vorschlagen, den Rechtsrahmen des Visa-Informationssystems (VIS) zu ändern, damit die Bearbeitung von Visumanträgen, unter anderem in Bezug auf Datenschutzaspekte und den Zugang für Strafverfolgungsbehörden, weiter verbessert wird, die Nutzung des VIS auf neue Kategorien und Verwendungen von Daten auszuweiten, und die Instrumente der Interoperabilität voll zu nutzen. Diese beiden Vorschläge werden zu einer besseren Migrationssteuerung beitragen und helfen, die Sicherheit zu erhöhen und die Kontrolle der Außengrenzen zu verbessern.

### *Integration*

Die Mitgliedstaaten spielen bei der Entwicklung von Integrationsstrategien zwar die Hauptrolle, doch sind ihre Erfahrungen und Kapazitäten auf dem Gebiet der Integration sehr unterschiedlich. Daher muss die EU eine wichtige Funktion übernehmen, um ihnen dabei zu helfen, wirksame Integrationsstrategien auszuarbeiten und umzusetzen, bewährte Verfahren auszutauschen und auf diese Weise zur Schaffung gleicher Bedingungen im Hinblick auf die Integration auf EU-Ebene beizutragen. Die Umsetzung des im Jahr 2016 vorgestellten **Aktionsplans der EU für die Integration von Drittstaatsangehörigen** hat bereits zu Ergebnissen in vielen Bereichen geführt. Beispiele für solche Ergebnisse sind die Reform des europäischen Integrationsnetzes zur Verstärkung des Austauschs und des wechselseitigen Lernens zwischen den nationalen für Integration zuständigen Behörden, die Einführung des Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen für Drittstaatsangehörige, das den Mitgliedstaaten bei der frühzeitigen Erfassung der Kompetenzen und Qualifikationen von Migranten hilft, und die noch nie da gewesene finanzielle Unterstützung für alle Akteure, die bei der Integration eine Rolle spielen, einschließlich der Zivilgesellschaft.

Die Bewältigung der besonderen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Integration von Drittstaatsangehörigen in unsere Gesellschaften wird sowohl kurz- als auch langfristig

eine Priorität bleiben, daher fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, diesem Thema die entsprechende Bedeutung beizumessen.

Im Mai 2017 startete die Kommission die Initiative „**Arbeitgeber für Integration**“, mit der die Bemühungen von Arbeitgebern um die Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen in den Arbeitsmarkt unterstützt werden. Ferner arbeitet die Kommission an einer Partnerschaft mit Sozial- und Wirtschaftspartnern auf europäischer Ebene, um für eine engere Zusammenarbeit bei der Förderung einer rascheren und wirksameren Integration von Flüchtlingen in den europäischen Arbeitsmarkt zu sorgen. Durch konkrete finanzielle Hilfe wird dieser Prozess weiter gefördert, und es werden konkrete Maßnahmen in den Mitgliedstaaten unterstützt.

Die Kommission erkennt die entscheidende Rolle der **lokalen und regionalen Behörden** im Integrationsprozess an und hat sich darum bemüht, die Zusammenarbeit mit ihnen sowie ihre Unterstützung zu verstärken, insbesondere durch die Partnerschaft für die Inklusion von Migranten und Flüchtlingen im Rahmen der EU-Städteagenda. Fortgesetzt wird diese Unterstützung unter anderem durch die Erprobung einer Städteakademie für Integration sowie durch gezielte Finanzierung von im Bereich der Integration tätigen transnationalen Netzen von Städten.

### **3. Nächste Schritte bei der Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda**

Die Migration wird auch in den kommenden Jahren ein beherrschendes Thema für die EU sein. Die bisherigen und die laufenden Bemühungen in den verschiedenen vorstehend dargelegten Bereichen, einschließlich des Managements der Außengrenzen, werden fortgesetzt werden müssen, da weiterhin ein Migrationsrisiko besteht und nach wie vor Leben gerettet werden müssen.

Zusätzlich und parallel zur uneingeschränkten Anwendung aller bestehenden Vorschriften und zur Bereitstellung der erforderlichen Beiträge für gemeinsame Maßnahmen und Fonds muss die Union nun ihre Anstrengungen in vier vorrangigen Bereichen verstärken, wenn die Europäische Migrationsagenda in vollem Umfang umgesetzt werden soll: der Festlegung des richtigen Rechtsrahmens, um das Gemeinsame Europäische Asylsystem für die Zukunft zu wappnen, der Erweiterung legaler Migrationsmöglichkeiten, die die irreguläre Migration ersetzen, der Erhöhung der Wirksamkeit von Rückführungen, um Ressourcen für die Menschen einsetzen zu können, die sie benötigen, und der Zusammenarbeit mit vorrangigen Ländern und Organisationen mit dem Ziel einer besseren gemeinsamen Steuerung der Migration.

#### **3.1 Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems**

Die Maßnahmen, die die Union bislang als Reaktion auf die Krisensituation getroffen hat, unter anderem die Notfall-Umverteilungsregelung, haben zu greifbaren Ergebnissen geführt, doch **können wir uns nicht weiter auf Ad-hoc-Maßnahmen verlassen. Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist ein wichtiger Teil der umfassenden Migrationsstrategie**, in deren Rahmen die Arbeit zu allen verschiedenen Aspekten der Migration fortgeführt werden muss, damit Ergebnisse erzielt werden.

Wenn diese Reform Erfolg haben soll, muss das System krisenfest sein. Um dies zu erreichen, muss dafür gesorgt werden, dass unerwartete Situationen erfolgreich bewältigt werden

können, die nationalen Systeme müssen einander angenähert werden, und das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten muss vertieft werden, unter anderem durch einen Solidaritätsmechanismus, der eine gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten sicherstellt.

Wie Kommissionspräsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017 erklärt hat, müssen sich alle Seiten aufeinander zubewegen, um ein gutes Ergebnis bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu erzielen. Die Kommission ist offen für Kompromisse, solange das Ergebnis für die Union stimmt und allen ihren Mitgliedstaaten gegenüber fair ist.

Wie der Europäische Rat<sup>29</sup> festgestellt hat, besteht Einvernehmen darüber, dass mit der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verantwortlichkeit und Solidarität erreicht sowie Widerstandsfähigkeit gegen künftige Krisen gewährleistet werden muss. Das System muss effizient sein, dem Migrationsdruck standhalten können, Sogfaktoren und Sekundärmigration unterbinden, völkerrechtskonform sein, Missbrauch bekämpfen und den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten eine angemessene Unterstützung bieten. Der Europäische Rat wird auf dieses Thema zurückzukommen und ersuchte den Rat daher, die Verhandlungen mit aktiver Unterstützung durch die Kommission fortzuführen.

**Ein reformiertes Dublin-System** ist die einzige strukturelle Lösung, und **rasche Fortschritte, die zu einer politischen Einigung über dieses Dossier führen**, sind nach wie vor der entscheidende Faktor für die Vollendung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Es bietet sich nun die Gelegenheit, die Arbeiten zu den noch offenen Punkten voranzutreiben und weitere Fortschritte zu erzielen, indem der Rahmen für eine künftige allgemeine Einigung über das Gemeinsame Europäische Asylsystem bis Ende des Jahres in groben Zügen festgelegt wird.

Parallel zu den Verhandlungen über die Dublin-Reform **bedarf es weiterer Fortschritte bei allen anderen Vorschlägen**: dem Vorschlag zur Überarbeitung der Aufnahmebedingungen, den Vorschlägen für die Anerkennungs- und die Asylverfahrensverordnung sowie dem Vorschlag für die Einrichtung eines Neuansiedlungsrahmens der EU.

Zwar ist es wichtig, dass all diese miteinander verbundenen Initiativen entsprechend der Gemeinsamen Erklärung über die gesetzgeberischen Prioritäten der Europäischen Union für 2017<sup>30</sup> rasch angenommen werden, doch begrüßt die Kommission ausdrücklich die bereits erzielten Fortschritte in Bezug auf die Vorschläge zur Reform von Eurodac und der Asylagentur der Europäischen Union. Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, eine Einigung über diese wichtigen Instrumente zu erreichen und so die Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu unterstützen, wobei klar sein sollte, dass einige Aspekte vor dem Hintergrund der Gesamteinigung möglicherweise geändert werden müssen. Eine solche Vorgehensweise würde auch gewährleisten, dass das vereinbarte System so schnell wie möglich in Betrieb genommen werden kann.

---

<sup>29</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 22.-23. Juni 2017, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/06/23-euco-conclusions/>.

<sup>30</sup> Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission über die gesetzgeberischen Prioritäten der Europäischen Union für 2017, [https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017\\_de](https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017_de).

## 3.2 *Ausbau legaler Migrationsmöglichkeiten*

### 3.2.1 Neuansiedlung

Die Neuansiedlung (und ähnliche Formen der Aufnahme aus humanitären Gründen) ist nach wie vor ein wichtiges Schutzinstrument. Sie stellt eine klare Demonstration der Solidarität mit Drittländern und der Teilung der Verantwortung für schutzbedürftige Menschen dar. Die Kommission unterstützt die Forderung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Grandi, nach einer Neuansiedlung von weiteren 40 000 Flüchtlingen aus Libyen und den umliegenden Ländern. Die Neuansiedlungsbemühungen sind auch Teil der Asyl- und Migrationspolitik der EU. Diese legalen Wege als Alternative zu irregulären und gefährlichen Reisen helfen, Menschenleben zu retten, tragen zu einer Verringerung der irregulären Migration bei und sorgen dafür, dass der Migrationsdruck auf die betroffenen Mitgliedstaaten abnimmt.

Ausgehend von den verstärkten Anstrengungen in den vergangenen zwei Jahren und angesichts eines weltweiten Neuansiedlungsbedarfs, der weiterhin bei einem historischen Höchststand von 1,2 Mio. Menschen liegt, sollte die EU bestrebt sein, bis Oktober 2019 mindestens 50 000 weitere Menschen, die internationalen Schutz benötigen, neu anzusiedeln. **Damit dieses Ziel erreicht wird, empfiehlt die Kommission heute die Neuansiedlung von mindestens 50 000 Personen, die internationalen Schutz benötigen, und stellt 500 Mio. EUR für diesen Zweck bereit.** Diese Empfehlung schließt sich an die Neuansiedlungszusagenrunde vom 4. Juli 2017 an, die bisher zu rund 14 000 Zusagen geführt hat. Mit dieser neuen Initiative sollten wir dafür sorgen, dass die Neuansiedlung von Personen aus der Türkei im Hinblick auf die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei (auch mit Blick auf die künftige Regelung über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen), aus Jordanien und Libanon, die beide eine große Zahl von Flüchtlingen aufgenommen haben, sowie aus Ländern an der zentralen Mittelmeerroute in Nordafrika und am Horn von Afrika, insbesondere Libyen, Ägypten, Niger, Sudan, Tschad und Äthiopien, fortgesetzt wird. Eine stärkere Fokussierung auf die Neuansiedlung aus Ländern an der zentralen Mittelmeerroute wird auch dazu beitragen, den geplanten vorübergehenden Mechanismus des UNHCR für eine Notfall-Evakuierung aus Libyen zu unterstützen. Die Zusagen sollten bis Ende Oktober erfolgen.

Allerdings **muss die EU von Ad-hoc-Regelungen zu einem stabilen Rahmen übergehen.** Im Juli 2016 schlug die Kommission die Einrichtung eines Neuansiedlungsrahmens der Union vor mit dem Ziel, einen stabilen Rahmen für sichere und legale Zugangswege aus Drittländern zu internationalem Schutz zu schaffen. Dieser Vorschlag muss dringend angenommen werden, damit eine umfassende und nachhaltige Migrationspolitik der EU aufgebaut werden kann.

Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten auch andere legale Möglichkeiten für schutzbedürftige Personen weiterhin in vollem Umfang nutzen. Insbesondere werden die Mitgliedstaaten ermuntert, Möglichkeiten für private Patenschaften zu prüfen, bei denen die Unterstützung der Niederlassung und Integration von schutzbedürftigen Personen einschließlich der damit verbundenen Kosten von privaten Vereinigungen oder Organisationen der Zivilgesellschaft geleistet werden kann. Damit diese Maßnahmen vereinfacht und die Möglichkeiten für die Entwicklung derartiger Regelungen in der EU eingehender geprüft werden können, **fordert die Kommission das EASO auf, ein**

**Pilotprojekt<sup>31</sup>** mit interessierten Mitgliedstaaten **zu privaten Patenschaften zu koordinieren**, an dem ein großes Spektrum einschlägiger zivilgesellschaftlicher und internationaler Organisationen und potenzieller privater Paten in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten teilnimmt.

### 3.2.2 Pilotprojekte auf dem Gebiet der legalen Migration

Die Rolle legaler Migrationswege muss bei unserer Zusammenarbeit mit Drittländern wichtiger werden, damit konkrete Ergebnisse erzielt werden können, die unseren gegenwärtigen und künftigen sozio-ökonomischen Bedürfnissen Rechnung tragen. Die legale Migration ist bereits ein wichtiger Bestandteil der Migrationsströme in die EU. Eine engere und entsprechend zugeschnittene Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern der Migranten im Bereich der legalen Migration kann dabei helfen, die irreguläre Migration zu verringern, indem Menschen, die in die EU einwandern wollen, sichere und legale Alternativen angeboten werden. Zudem kann eine solche Zusammenarbeit unter Umständen helfen, Lücken in bestimmten Feldern des Arbeitsmarkts der EU-Mitgliedstaaten zu schließen, und die Zusammenarbeit bei Themen wie der Prävention von irregulärer Migration sowie der Rückübernahme und Rückführung irregulärer Migranten erleichtern.

Aus diesem Grund ist die Kommission bereit, unter uneingeschränkter Achtung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten gemäß den Verträgen im Jahr 2018 **Pilotprojekte mit Drittstaaten zu koordinieren** und die entsprechende finanzielle Unterstützung bereitzustellen. Bei diesen Pilotprojekten würden sich Mitgliedstaaten verpflichten, eine bestimmte Zahl von Migranten über legale Kanäle aufzunehmen, insbesondere auch für wirtschaftliche Zwecke. Zunächst könnten diese Pilotprojekte mit bestimmten Drittländern getestet werden, die anhand der Qualität der Partnerschaft bei der Migrationssteuerung und des Umfangs der konkreten Zusammenarbeit bei der Bekämpfung irregulärer Migrationsströme und bei der Rückübernahme irregulärer Migranten ausgewählt würden. Bei diesem Prozess ist es wichtig, die **Einbeziehung des Privatsektors** und insbesondere wirtschaftlicher und sozialer Akteure zu **fördern**. Öffentlich-private Partnerschaften, die sich im Bereich der Integration als äußerst effektiv erwiesen haben, sind von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, den Bedarf auf den Arbeitsmärkten der EU und die bestehenden Engpässe zu ermitteln und zu prüfen, wie die Migration zur Beseitigung dieser Engpässe und zur Sicherstellung einer wirksameren Integration in den Arbeitsmarkt beitragen kann.

### **3.3 Eine wirksamere Rückkehrpolitik**

Laut statistischen Angaben der Mitgliedstaaten hielten sich im Jahr 2016 fast 1 Mio. Drittstaatsangehörige illegal in der EU auf, wobei die Zahl der Drittstaatsangehörigen, gegen die eine Ausreisearordnung aus der EU ergangen war, allein in dem genannten Jahr bei fast 500 000 lag. Angesichts einer Zahl von rund 2,6 Mio. Asylanträgen allein im Zeitraum 2015/2016 und einer Anerkennungsquote in erster Instanz von 57 % im Jahr 2016 (50 % im ersten Quartal 2017) könnten die Mitgliedstaaten vor der Notwendigkeit stehen, über 1,5 Mio. abgelehnte Asylbewerber rückzuführen.

---

<sup>31</sup> Die Durchführung dieses Pilotprojekts erfolgt parallel zu der kürzlich von der Kommission eingeleiteten Studie über die Machbarkeit und den Mehrwert von Patenschaften als Möglichkeit, sichere Wege in die EU zu schaffen.

Wenn nur 36 % der irregulären Migranten rückgeführt werden, liegt es auf der Hand, dass wir unsere Arbeit erheblich intensivieren müssen. Nur mit einem wirksamen System für die Rückführung derjenigen Personen, die kein Bleiberecht haben, wird Europa in der Lage sein, sich mit den Flüchtlingen, die tatsächlich Schutz benötigen, solidarisch zu zeigen.

Wirksame Rückführungen würden auch ein deutliches Signal senden, das Menschen davon abhält, die gefährliche irreguläre Reise in die EU überhaupt erst zu versuchen. Die bestehenden EU-Rechtsvorschriften<sup>32</sup> enthalten bereits eine Reihe gemeinsamer Vorschriften, die in den nationalen Rückkehrsystemen befolgt und umgesetzt werden sollten.

Angesichts der unbefriedigenden derzeitigen Lage ist es jetzt von entscheidender Bedeutung, dass sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache mit Unterstützung der Kommission zusätzliche Anstrengungen für erfolgreiche Rückführungen unternehmen. Dies lässt sich nur erreichen, wenn gemeinsam und systematisch gehandelt und die Zusammenarbeit mit Drittländern verstärkt wird, um sicherzustellen, dass die Verpflichtungen zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger erfüllt werden. Dabei sind der Partnerschaftsrahmen, die Folgemaßnahmen des Valletta-Gipfels und je nach Bedarf jede andere politische Gelegenheit zu nutzen.

#### *Verstärktes EU-Rückkehrmanagement durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache*

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache hat die Aufgabe, Rückkehraktionen und -einsätze zu organisieren, zu koordinieren und durchzuführen und den Mitgliedstaaten bei der Organisation solcher Aktionen auf EU-Ebene die notwendige Unterstützung bereitzustellen. Um dies zu erreichen, muss die Agentur den Übergang von einem nachfrageorientierten Ansatz, bei dem die Agentur nur auf Ersuchen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten tätig wird, zu einer proaktiven Vorgehensweise beim Rückkehrmanagement, bei der die Agentur zu einer echten Triebkraft für die EU und ihre Mitgliedstaaten wird, beschleunigen. Damit diese Aufgabe erfüllt wird, sollte das aktuell für die Rückkehr zuständige Referat in eine eigene, angemessen mit Ausrüstung und Personal ausgestattete Rückkehrabteilung innerhalb der Agentur umgewandelt werden. Diese Abteilung muss bei der Umsetzung aller in der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache vorgesehenen Maßnahmen und Instrumente die Führung übernehmen. Die Agentur muss bis Mitte 2018 für jeden Mitgliedstaat operative Pläne mit konkreten Rückkehrzielen ausarbeiten, die dem Rückkehrbedarf und den Rückkehrprioritäten entsprechen, wobei der Schwerpunkt auf den Drittländern liegen sollte, mit denen Rückübernahmeabkommen geschlossen wurden, damit möglichst gute Ergebnisse erzielt werden. Im Bedarfsfall kann die Agentur die Einrichtung operativer Außenstellen in den wichtigsten Mitgliedstaaten in Betracht ziehen.

Ferner sollte die Agentur Pilotprojekte zur Entwicklung und Erprobung innovativer Lösungen für die gemeinsame Verwaltung von Rückführungen konzipieren, zum Beispiel durch die Einrichtung eines Mechanismus für die gemeinsame Nutzung von Kapazitäten zwischen den Mitgliedstaaten (einschließlich gemeinsamer Verwaltung von Projektentwicklungen und Beschaffung, gemeinsamer Auftragsvergabe, unter anderem bei gewerblichen Flügen,

---

<sup>32</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

gemeinsamer Nutzung von Haftkapazitäten und Verwaltung der Haftanstalten, gemeinsamer konsularischer Unterstützung).

### *Maßnahmen der Mitgliedstaaten*

Die Maßnahmen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache werden nur dann erfolgreich sein, wenn die Mitgliedstaaten gleichzeitig ihre Anstrengungen verstärken. Die Mitgliedstaaten sollten die Empfehlung und den neuen Aktionsplan für die Rückkehr weiter umsetzen und die im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften verfügbare Flexibilität in vollem Umfang nutzen. Sie sollten ihre nationalen Rückkehrsysteme so anpassen, dass die operative Integration von auf EU-Ebene durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache organisierten Rückkehrmaßnahmen begünstigt wird, unter anderem durch die regelmäßige Übermittlung von Informationen über die vorläufige Planung nationaler Rückkehraktionen, einschließlich der Zahl der Rückkehrer und der Bestimmungsdrittländer.

Mit der koordinierten Unterstützung durch EU-Agenturen sollten die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen auch das volle operative Potenzial des **Hotspot-Konzepts** umfassend umsetzen, um dafür zu sorgen, dass Rückkehraktionen rascher und effizienter durchgeführt werden können, vor allem bei einem sprunghaften Anstieg der Zahl ankommender Menschen. Dies kann unter Umständen bedeuten, dass die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um rasch diejenigen Personen zu ermitteln, die offensichtlich keinen Schutz benötigen oder deren Anträge unzulässig sind. Zugleich müssen wirksame Mittel bereitgestellt werden, die sicherstellen, dass diese Personen anschließend rasch rückgeführt werden können.

Die von der Kommission betriebene Anwendung für integriertes Rückkehrmanagement (IRMA) sollte im Laufe des Jahres 2018 in die Arbeitsabläufe im Bereich des Rückkehrmanagements sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache integriert werden.

Die Kommission wird die Fortschritte durch eine **regelmäßige Berichterstattung** verfolgen. Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die Fortschritte bei der Rückkehr zu verfolgen und über Entwicklungen auf dem Gebiet der irregulären Migration zu informieren. Zudem wird sie ein regelmäßiges Feedback über die Leistung der Rückkehrsysteme in der gesamten EU – sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache – übermitteln.

Wenn sich an der Fragmentierung und vor allem an den unbefriedigenden Rückkehrquoten nichts ändert, muss möglicherweise eine weitere Konvergenz geprüft werden. Dabei könnte es darum gehen, sämtliche Aspekte des Rückkehrverfahrens von der Identifizierung/Festnahme bis zur Vollstreckung der Rückführung zu standardisieren, die Vorschriften über die Fluchtgefahr, die Gründe für die Inhaftnahme und die Verhängung von Einreiseverboten zu vereinheitlichen und eine größere Kohärenz mit den Asylverfahren zu prüfen. Außerdem könnte die Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen der Mitgliedstaaten mit EU-weiter Gültigkeit vereinfacht werden, wobei die Mitgliedstaaten und die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache gemeinsam für die Vollstreckung dieser Entscheidungen zuständig wären.

### 3.4 Die Außendimension: der Migrationspartnerschaftsrahmen

Seit der Annahme der Europäischen Migrationsagenda hat die EU verschiedene Elemente einer umfassenden auswärtigen Migrationspolitik umgesetzt, die unser breiter angelegtes außen- und entwicklungspolitisches Engagement ergänzen. Die EU und die Mitgliedstaaten sollten weiter zusammenarbeiten und ihre Maßnahmen durch die mit dem Partnerschaftsrahmen und dem Valletta-Prozess verfügbaren Rahmen systematisch koordinieren, um die Fortschritte in Richtung einer gemeinsamen Steuerung der Migrationsströme mit den Herkunfts- und Transitländern zu konsolidieren.

Mehr als ein Jahr der Umsetzung des Partnerschaftsrahmens zeigt, dass der Ansatz Maßnahmen in den Partnerländern zur Reform ihrer Migrationssteuerungssysteme und zur wirksameren Bekämpfung von Schmuggel gefördert hat, doch wurden die Ziele bei der verstärkten Zusammenarbeit in Bezug auf die Rückkehr noch nicht vollständig erreicht. Für ein weiteres Vorankommen sind zusätzliche Investitionen in mehreren Bereichen erforderlich.

Die Mittel des EU-Treuhandfonds für Afrika, insbesondere seiner Nordafrika-Komponente, sollten **durch zusätzliche Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten** weiter aufgestockt werden. Da der EU-Treuhandfonds für Afrika im Jahr 2020 ausläuft, sollte im Rahmen der Gespräche über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der Union die am besten geeignete Lösung für die Sicherstellung einer effektiven Finanzierung der auswärtigen Migrationspolitik der EU geprüft werden. Auch die Mittel für GSVP-Missionen müssen weiter unterstützt werden, unter anderem indem die Ressourcen zur Schließung etwaiger Lücken bereitgestellt werden.

Bessere Ergebnisse bei Rückkehr und Rückübernahme erfordern ein systematischeres und wirksameres Vorgehen gegen die mangelnde Mitarbeit der wichtigsten Herkunftsländer außerhalb der EU und die Mobilisierung aller verfügbaren Anreize und Hebel, sowohl auf Ebene der EU als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten. Dies bedeutet eine Erweiterung des Spektrums der Politikbereiche der EU, die zu diesen Bemühungen beitragen, beispielsweise das Anbieten legaler Wege für eine reguläre Migration durch Pilotprojekte auf EU-Ebene oder die Verstärkung der Unterstützung für die Wiedereingliederung. Parallel zu den offiziellen Verhandlungen wird die EU auch weiterhin informelle Vereinbarungen, beispielsweise Standardverfahren, anstreben. Wenn die mangelnde Kooperationsbereitschaft anhält, kann eine Initiative der Mitgliedstaaten, ihre Reaktion mit Visumaßnahmen im Rahmen der derzeitigen Visavorschriften im Bedarfsfall zu koordinieren, für eine zusätzliche Hebelwirkung sorgen.

Die Reaktion auf den steigenden Migrationsdruck über **die zentrale Mittelmeerroute** ist auch im Partnerschaftsrahmen zu einem Schwerpunkt für Maßnahmen geworden. Derzeit wird daran gearbeitet, dass wirksame Folgemaßnahmen zu der in der Gemeinsamen Mitteilung „Migration über die zentrale Mittelmeerroute“ vom Januar 2017 dargelegten Strategie und zu den in der Erklärung von Malta vom Februar 2017 und im Aktionsplan der Kommission vom Juli 2017<sup>33</sup> dargelegten Aktivitäten ergriffen werden. Multilaterale Initiativen wie etwa die Kontaktgruppe für die zentrale Mittelmeerroute und das Treffen in Paris vom 28. August haben die laufenden Arbeiten zur Wiedererlangung der Kontrolle über die Migrationsströme entlang der Route verstärkt.

---

<sup>33</sup> SEC(2017) vom 4. Juli 2017.

Um die bisher erzielten Ergebnisse zu konsolidieren, wird die EU alle Initiativen, die für eine Reaktion auf die in Libyen festsitzenden Migranten notwendig sind, intensivieren. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den unmittelbaren Bedürfnissen dieser Menschen, unter anderem durch eine Verbesserung der schlimmen Lage in Haftzentren für Migranten, insbesondere auf:

- einer Ausweitung der Arbeit des UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration zum Schutz und zur Unterstützung von Migranten; der Verbesserung der Lebensbedingungen derjenigen, die sich in Haft befinden; der Verbesserung des Zugangs der am stärksten gefährdeten Migranten zu Schutz; der Förderung von Alternativen zur Inhaftierung, unter anderem durch die Einrichtung spezieller Unterkünfte für besonders schutzbedürftige Menschen;
- der Ausarbeitung neuer Projekte im Rahmen der EU-Treuhandfonds für Afrika, die auf lokale Gemeinden ausgerichtet sind und sozio-ökonomische Chancen für lokale Gemeinschaften fördern;
- der Intensivierung der Arbeiten zur schrittweisen Verringerung der Zahl der in Libyen festsitzenden Migranten durch eine weitere Beschleunigung der Arbeit mit der Internationalen Organisation für Migration im Bereich der unterstützten freiwilligen Rückkehr und mit dem UNHCR durch die Unterstützung von Plänen für einen vorübergehenden Mechanismus für eine Notfall-Evakuierung;
- der Stärkung der Kapazitäten der libyschen Behörden zur Kontrolle der Südgrenze des Landes und der Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Nachbarländern.

In diesem Zusammenhang wird die EU die Vereinten Nationen bei ihren Bemühungen um eine politische Lösung in Libyen weiter unterstützen, da nur Stabilität und Frieden auf lange Sicht die für eine nachhaltige Steuerung der Migrationsströme notwendigen Bedingungen schaffen können.

Das bevorstehende Gipfeltreffen der Afrikanischen Union und der EU in Abidjan wird eine gute Gelegenheit bieten, eine Bilanz der gemeinsamen Herausforderungen mit Afrika, unter anderem im Bereich der Migration, zu ziehen und unsere langjährige Partnerschaft in einer Vielzahl von Bereichen zu stärken, wobei der besondere Schwerpunkt auf jungen Menschen liegen sollte.

Die Arbeiten im Zuge des Partnerschaftsrahmens werden einen wichtigen Beitrag zu den Beratungen auf globaler Ebene im Anschluss an die New Yorker Erklärung darstellen, die auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2016 angenommen wurde. Die EU wird sich eng mit den Mitgliedstaaten abstimmen und ihr gesamtes politisches und diplomatisches Gewicht nutzen, um einen ehrgeizigen **globalen Pakt der Vereinten Nationen** für eine sichere, geordnete und reguläre Migration zu erreichen – dies gilt ebenso für die Entwicklung des globalen Pakts für Flüchtlinge und den umfassenden Rahmen für Flüchtlinge mit Pilotländern.

#### 4. Fazit

Mit der im Jahr 2015 verabschiedeten Europäischen Migrationsagenda wurde der Rahmen für eine bessere Steuerung sämtlicher Aspekte der Migration geschaffen. Durch die Agenda wurde die Reaktion der Union auf die Krise gestaltet, sie hat für einen soliden Rahmen für die strukturellen Reformen unserer Migrations- und Asylsysteme gesorgt.

Aus Sicht der Kommission sind regelmäßige Überwachung und Berichterstattung eine wirksame Methode, das Erreichen der gesteckten Ziele zu erleichtern. Um diesen Ansatz zu stärken, wird die Kommission einen regelmäßigen konsolidierten Fortschrittsbericht vorlegen, in dem alle Dimensionen der Europäischen Migrationsagenda abgedeckt werden.

Wenn wir jetzt nicht die Chance nutzen, die sich uns durch die aktuellen stabilisierenden Maßnahmen bietet, laufen wir Gefahr, das bisher Erreichte aufs Spiel zu setzen und dauerhaft im Krisenbewältigungsmodus festzustecken. Daher ist jetzt der Moment gekommen, unsere gemeinsamen Anstrengungen zu verdoppeln, um einen stabileren Rahmen für die Zukunft zu sichern.