



Rat der
Europäischen Union

047014/EU XXVI. GP
Eingelangt am 10/12/18

Brüssel, den 5. Dezember 2018
(OR. en)

15237/18

JAI 1254
ASIM 164
FRONT 438
RELEX 1063
COMIX 687
CO EUR-PREP 58

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	4. Dezember 2018
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2018) 798 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION STEUERUNG DER MIGRATION IN ALL IHREN ASPEKTEN: FORTSCHRITTE IM RAHMEN DER EUROPÄISCHEN MIGRATIONSAGENDA

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 798 final.

Anl.: COM(2018) 798 final

Brüssel, den 4.12.2018
COM(2018) 798 final

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

**STEUERUNG DER MIGRATION IN ALL IHREN ASPEKTEN:
FORTSCHRITTE IM RAHMEN DER EUROPÄISCHEN MIGRATIONSAGENDA**

„[...] Allerdings haben die Mitgliedstaaten noch nicht das richtige Verhältnis zwischen Verantwortung eines jeden Landes für sein eigenes Hoheitsgebiet und der nötigen Solidarität untereinander gefunden. Diese Solidarität müssen die Mitgliedstaaten aber an den Tag legen, wenn sie den Schengenraum ohne Binnengrenzen erhalten wollen. Ich bin und bleibe gegen Binnengrenzen. Sie müssen, dort wo es sie inzwischen wieder gibt, abgeschafft werden. Blieben sie erhalten, wäre dies ein nicht akzeptabler Rückschritt europäischen Seins und Werdens.

Die Kommission und mehrere Ratspräsidenten haben zahlreiche Kompromissvorschläge vorgelegt. Ich fordere die Ratspräsidentschaft auf, jetzt entscheidende Schritte einzuleiten, um zukunftsfähige Lösungen für eine ausgewogene Migrationsreform zu erarbeiten.

Wir können nicht bei der Ankunft jedes neuen Schiffes weiter über Ad-hoc-Lösungen für die Menschen an Bord streiten. Ad-hoc-Lösungen reichen nicht aus. Wir brauchen mehr Gegenwarts- und Zukunftssolidarität – Solidarität muss von Dauer sein“

Jean-Claude Juncker, Rede zur Lage der Europäischen Union 2018

1. EINLEITUNG

In Anbetracht der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Flüchtlings- und Migrationskrise ist ein entschlossenes und umfassendes Handeln der EU erforderlich, um Menschenleben zu retten, die Zahl der irregulären Einreisen zu verringern und neue Instrumente zur gemeinsamen Bewältigung der Herausforderungen sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU zu entwickeln. Dies gilt auch im Hinblick auf den Aufbau eines zukunftsfähigen Systems in den kommenden Jahren. In der Europäischen Migrationsagenda¹ hat die Kommission die wichtigsten Schritte bereits dargelegt. Infolgedessen ist die EU nun besser gerüstet als je zuvor. Dies bedeutet jedoch nicht, dass unsere Arbeit getan ist. Die Krise hat die Schwächen der derzeitigen EU-Asylvorschriften offenbart, die dazu führen, dass Asylbewerber in der EU unterschiedlich behandelt werden und damit einen Anreiz haben, von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu wechseln. Auch wenn der strukturelle Migrationsdruck hoch bleibt, liegt die Zahl der Neuankömmlinge jetzt auf einem niedrigeren Niveau als vor der Krise. Damit bietet sich eine Gelegenheit, die derzeitigen Schwächen zu beheben und ein System aufzubauen, das künftigen Krisen standhalten kann. Dies bedeutet, von Ad-hoc-Antworten zu dauerhaften Lösungen überzugehen. Voraussetzung dafür ist ein proaktives Handeln, um die Geschäftsmodelle der Schleuser zu zerschlagen, unsere Außengrenzen zu sichern, wichtige Verfahren wie Asyl- und Rückkehrverfahren effektiv zu gestalten, legale Wege in die EU zu schaffen und die Grundursachen der Migration anzugehen.

Die Krise hat deutlich vor Augen geführt, dass alle Maßnahmen der EU miteinander verknüpft sind – alle Teile müssen zusammenpassen, damit das System insgesamt funktionieren kann. In dieser Mitteilung wird auf die drei Kernelemente des umfassenden Konzepts zur Migrationssteuerung näher eingegangen:

- gemeinsame Maßnahmen mit Partnern außerhalb der Union;
- Maßnahmen an den Außengrenzen;
- Maßnahmen innerhalb der Union.

Extern müssen wir weiter mit unseren Partnern zusammenarbeiten, um die Grundursachen der irregulären Migration zu bekämpfen, die Migrationssteuerung zu verbessern und die Schleusung von Migranten zu bekämpfen, sicherzustellen, dass Personen, die kein Aufenthaltsrecht in der EU haben, rückgeführt werden können, Alternativen zur irregulären Migration in Form legaler Migrationswege aufzuzeigen und den spezifischen Bedürfnissen der durch Konflikte und Verfolgung vertriebenen Menschen Rechnung zu tragen. Eine starke Außengrenze erfordert ein dauerhaft zuverlässiges Kontroll- und Sicherheitsniveau, das nur durch ein hohes Maß an Koordinierung und durch ständige Überwachung zur Ermittlung und Beseitigung von Schwachstellen erreicht werden kann. Diese Bemühungen müssen durch einen kohärenten und humanen Ansatz innerhalb der Union ergänzt werden, wobei die Asyl- und Rückführungsverfahren der Mitgliedstaaten sich gegenseitig verstärken und mit der entschlossenen Bekämpfung krimineller Netze und einem gerechten und kohärenten EU-Rahmen auf der Grundlage von Solidarität und Verantwortung einhergehen müssen.

In dieser Mitteilung wird der aktuelle Stand dargelegt und skizziert, welche Schritte nun unternommen werden müssen, um diese miteinander verknüpften Ziele zu erreichen. Diese Arbeiten müssen die EU für die langfristige Herausforderung wappnen, die darin besteht, die Migrationstrends der Zukunft zu bewältigen. Einige Maßnahmen können und sollten wir bereits jetzt ergreifen. So könnten verschiedene EU-Instrumente, die im zentralen Mittelmeer greifbare Ergebnisse gebracht haben, auf andere Routen angewendet werden. Der Übergang zur nächsten Stufe beim Aufbau der Europäischen Grenz- und Küstenwache würde

¹ COM(2015) 240 final vom 13.5.2015.

entscheidend zur Steigerung der Einsatzbereitschaft unserer Grenzkapazitäten beitragen. Maßnahmen zur Beseitigung der offensichtlichsten Mängel unserer Asyl-, Aufnahme- und Rückführungssysteme würden in Bezug auf unsere Fähigkeit, konkrete Ergebnisse zu erzielen, unmittelbare Vorteile mit sich bringen.

Es hat sich immer wieder gezeigt, dass die EU in der Lage ist, neue Herausforderungen im Bereich der Migration zu bewältigen. Wir haben jedoch noch kein tragfähiges System aufgebaut, mit dem künftige Herausforderungen verhindert oder abgemildert werden können. Es ist an der Zeit, dass wir nicht mehr reaktiv, sondern proaktiv handeln. Wenn immer wir gemeinsam gehandelt haben, haben wir Ergebnisse erzielt. Dieser Gedanke sollte im Vordergrund stehen, wenn es darum geht, auf eine Zukunft hinzuarbeiten, in der die EU und ihre Mitgliedstaaten die Solidarität und die Kohärenz an den Tag legen, die die Europäerinnen und Europäer verdienen.

Migration und Asyl – Herausforderungen im Wandel

Die Europäische Union hat entschlossen gehandelt, um Menschenleben auf See zu retten. Seit Beginn der Krise stehen humanitäre Anliegen im Mittelpunkt der Bemühungen der EU. Die vier laufenden EU-Operationen im Mittelmeer² haben seit 2015 zur Rettung von über 690 000 Menschen auf See beigetragen. Davon wurden mehr als 300 000 Personen mit der direkten Unterstützung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und weitere 45 000 im Rahmen der Operation Sophia³ gerettet. Diese Einsätze haben neben dem Rückgang der Migrationsströme zu einer deutlichen Verringerung der Zahl der Todesfälle auf See geführt. Trotzdem sind im Jahr 2018 über 2 100 Menschen beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ums Leben gekommen⁴.

Nach dem Höchststand der Neuankünfte in der EU im Jahr 2015 liegen die Zahlen inzwischen unter dem Vorkrisenniveau. Die Zahl der irregulären Grenzübertritte in die EU auf den wichtigsten Migrationsrouten liegt im Jahr 2018 bisher um 30 % niedriger als im Jahr 2017, wobei in den ersten zehn Monaten des Jahres insgesamt rund 116 000 Übertritte verzeichnet wurden⁵.

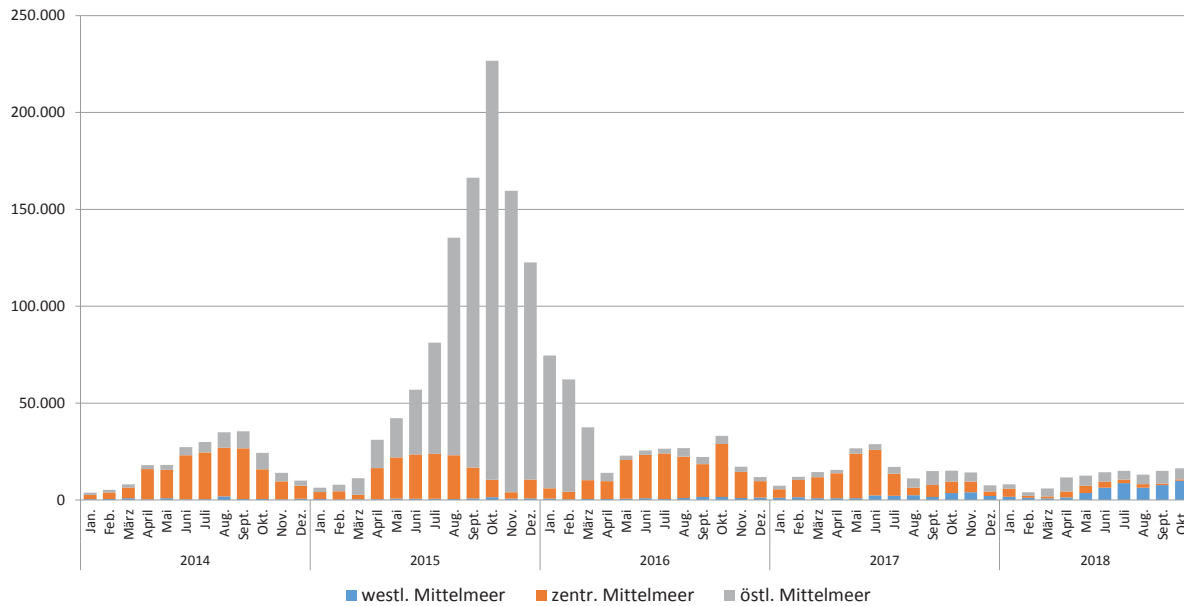
² Die Operationen „Poseidon“, „Themis“ und „Indalo“ (Operationen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache unter Beteiligung von Griechenland, Italien bzw. Spanien) sowie die Operation „Sophia“ im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

³ Im Rat laufen Diskussionen über die Verlängerung des Mandats der EUNAVFORMED-Operation „Sophia“.

⁴ Zahlen für 2018 - bis November: <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>. Diese Zahl ist darauf zurückzuführen, dass die Schleuser auf weniger seetüchtige Boote zurückgreifen, ein Geschäftsmodell, das von der EU bekämpft wird.

⁵ Quelle für die Zahlen zu den irregulären Einreisen: Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, sofern nicht anders angegeben.

Zahl der irregulären Grenzübertritte in die EU 2014-2018



Auf der östlichen Mittelmeerroute führten die Maßnahmen zur Umsetzung der Erklärung EU-Türkei zu einem sofortigen Rückgang der Zahl der neu ankommenden Flüchtlinge um 97 % auf durchschnittlich weniger als 100 pro Tag. Seit Frühjahr 2017 ist wieder ein begrenzter, aber merklicher Anstieg zu verzeichnen, und im Jahr 2018 ist die Zahl der Neuankömmlinge um 30 % gegenüber dem gleichen Zeitraum 2017 gestiegen. Trotzdem liegt die Zahl der Grenzübertritte noch immer um ca. 90 % unter dem Höchststand von 2015. Auf der zentralen Mittelmeerroute, die zu Beginn der Krise im Jahr 2014 die wichtigste Migrationsroute nach Europa war, ist seit Sommer 2017 ein erheblicher und nachhaltiger Rückgang der Migrantenströme zu verzeichnen. In diesem Jahr wurden bisher rund 23 000 Neuankömmling gezählt. Die meisten Migranten kamen in diesem Jahr über die westliche Mittelmeerroute. Dort wurden 2018 bisher mehr als 57 000 irreguläre Einreise verzeichnet, was einem Anstieg um 126 % gegenüber 2017 entspricht⁶. Diese Entwicklung zeichnete sich bereits in der zweiten Jahreshälfte 2017 ab. Weitere wichtige Trends, wie z. B. der erhebliche Anstieg der Zahl der irregulären Einreisen an der griechisch-türkischen Landgrenze⁷ und der zunehmende Migrationsstrom über Bosnien und Herzegowina⁸, zeigen, dass weiterhin ein Ansatz erforderlich ist, der alle Migrationsrouten abdeckt⁹.

In Anbetracht der Politik der Union, die reguläre Migration gegenüber der irregulären Migration zu fördern, sei darauf hingewiesen, dass die Zahl der über legale Migrationskanäle ankommenden Menschen gestiegen ist.

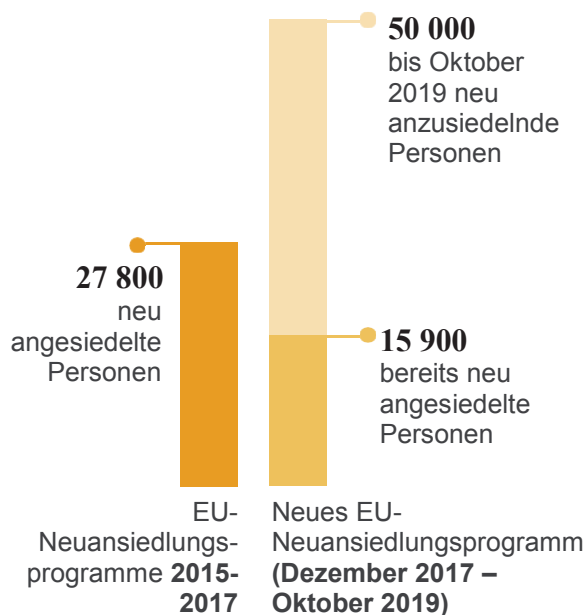
⁶ Stand: 25. November 2018, Daten des spanischen Innenministeriums. Diese Zahlen decken auch die Atlantikroute, Ceuta und Melilla ab.

⁷ Nach Angaben der griechischen Polizei belief sich die Zahl der irregulären Einreisen auf dem Landweg bis Ende Oktober 2018 auf 14 053 gegenüber 4 464 in den ersten zehn Monaten des Jahres 2017.

⁸ In letzter Zeit ist eine Nebenroute entstanden, die von Griechenland über Albanien, Montenegro und Bosnien und Herzegowina führt. Derzeit halten sich schätzungsweise 6 000 Migranten in Bosnien und Herzegowina auf.

⁹ Während 2017 die meisten Migranten, die irregulär in die EU gelangten, aus Nigeria, Guinea und Cote d'Ivoire stammten, waren die wichtigsten Herkunftsländer im Jahr 2018 bisher Syrien, Marokko, Iran, Afghanistan und Guinea. Diese Verschiebungen spiegeln die Veränderungen auf den drei Hauptrouten wider. Eine weitere Veränderung ist der zunehmende Anteil türkischer und tunesischer Staatsangehöriger: Von den Migranten, die 2018 irregulär an der griechischen Landgrenze ankamen, waren fast die Hälfte türkische Staatsangehörige. Der Anteil tunesischer Staatsangehöriger an den Neuankünften auf der zentralen Mittelmeerroute ist inzwischen auf 24 % gestiegen.

Die Neuansiedlung, die Menschen, die internationalen Schutz benötigen, einen sicheren und legalen Weg in die EU bietet, hat dazu beigetragen, den Druck, dem die EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen ausgesetzt sind, etwas zu verringern. Seit 2015 haben im Rahmen von zwei erfolgreichen **EU-Neuansiedlungsprogrammen** mehr als 44 000 besonders schutzbedürftige Personen Zuflucht in der EU gefunden¹⁰. Auf eine Initiative von Kommissionpräsident Juncker im September 2017¹¹ hin sind die Mitgliedstaaten ihre bislang umfangreichste gemeinsame Verpflichtung zur Neuansiedlung eingegangen. Von den damals



zugesagten 50 000 Neuansiedlungsplätzen wurden bereits 15 900 in Anspruch genommen.

Der Rückgang der Zahl der ankommenden Migranten hat dazu geführt, dass sich auch die Zahl der Asylanträge seit dem Höchststand von 2015 verringert hat und inzwischen eher den Zahlen für das Jahr 2014, d. h. in der Zeit vor der Krise, entspricht. Im Jahr 2018 wurden in den Mitgliedstaaten und den assoziierten Schengen-Ländern bislang 558 098 Anträge gestellt¹², was einem Rückgang um 10 % gegenüber 2017 entspricht. Allerdings stellt der seit dem Höhepunkt der Krise bestehende Rückstand bei der Bearbeitung der Anträge weiterhin eine erhebliche Belastung für die nationalen Asylsysteme dar.

Die Verteilung der Asylanträge auf die Mitgliedstaaten ist nach wie vor unausgewogen. Im Jahr 2018 (im sechsten Jahr in Folge) hat Deutschland bislang die höchste absolute Zahl von Anträgen – mehr als 130 000 – erhalten, gefolgt von Frankreich mit über 116 000. Damit entfallen bisher 44 % aller Anträge auf diese beiden Länder. Auf Griechenland, Spanien und Italien entfielen zusammen genommen fast 30 % aller Anträge.

Im Zeitraum 2015-2017 wurden mehr als 692 000 sich illegal in der EU aufhaltende Drittstaatsangehörige rückgeführt. Im bisherigen Verlauf des Jahres 2018 hat die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache 288 Rückführungsaktionen per Charterflug (für insgesamt mehr als 10 000 Personen) unterstützt. Hinzu kommen fast 1 000 Personen, die mit Unterstützung der Agentur auf Linienflügen rückgeführt wurden. Trotz dieser Bemühungen ist die Wirksamkeit der Rückführungsmaßnahmen jedoch nach wie vor unzureichend: In den letzten drei Jahren lag die durchschnittliche Rückführungsquote unter 40 %.

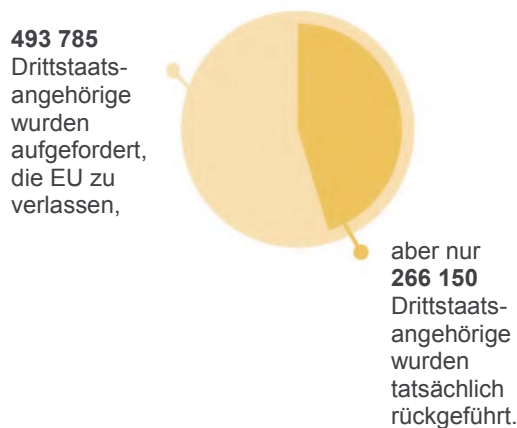
¹⁰ Quelle: Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Kommission.

¹¹ C(2017) 6504 final vom 27.9.2017.

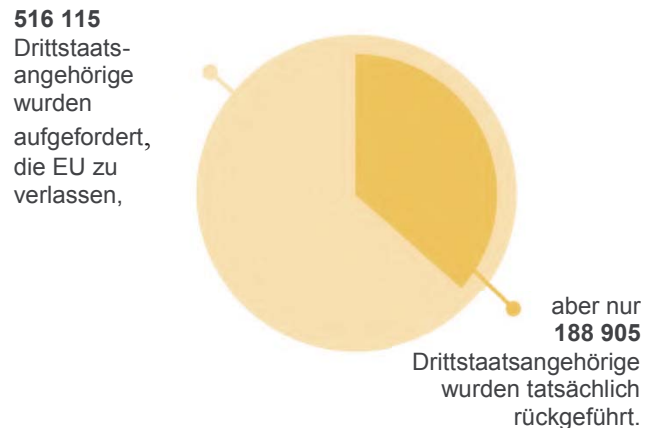
¹² Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Stand: 25. November 2018.

Rückführungsquote bei sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen¹³

45,8 % effektive Rückführungen im Jahr 2016



36,6 % effektive Rückführungen im Jahr 2017



Der in den vorstehenden Grafiken dargestellte rückläufige Trend spiegelt zwar teilweise die Tatsache wider, dass es in Bezug auf den westlichen Balkan, wo die Rückübernahmeabkommen gut funktionieren, weniger Rückführungsentscheidungen gab, doch zeigt er auch, dass die EU sowohl intern als auch gemeinsam mit ihren Partnern daran arbeiten muss, die anhaltend niedrige Quote der effektiven Rückführungen bei Staatsangehörige aus Ländern in Afrika und Asien zu erhöhen.

Die Bedeutung von Schengen

Der Schengen-Raum ist der weltweit größte Raum, in dem der freie Personen- und Warenverkehr gewährleistet ist. In ihm können über 400 Millionen EU-Bürger sowie Besucher ungehindert reisen und Waren und Dienstleistungen frei zirkulieren. Als wichtiges Instrument zur Verwirklichung der vier Freiheiten innerhalb der EU trägt er zum Erfolg des Binnenmarkts bei und ermöglicht eine polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, die die Sicherheit der EU-Bürger erhöht. Er bringt einen konkreten Nutzen nicht nur für die Menschen in ihrem täglichen und beruflichen Leben, sondern auch für die Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt.

- Jüngsten Zahlen zufolge arbeiten fast 1,9 Millionen Menschen in Europa in einem anderen Schengen-Land als ihrem Heimatland; täglich überqueren schätzungsweise 3,5 Millionen Menschen eine Binnengrenze¹⁴.
- Mit jährlich mindestens 62 Millionen grenzüberschreitenden Warenbewegungen und 24 Millionen Geschäftsreisen hat Schengen enorme wirtschaftliche Auswirkungen. Zusätzliche Wartezeiten von nur einer Stunde könnten leicht 3 Mrd. EUR pro Jahr kosten¹⁵. Die geschätzten Kosten der Abkehr von Schengen und der Wiedereinführung

¹³ Daten aus der Eurostat-Datenbank:

¹⁴ COM (2016) 120 final vom 4.3.2016, mit aktualisierten Zahlen für Grenzgänger im Jahr 2017.

¹⁵ „The economic impact of suspending Schengen“, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, März 2016, mit aktualisierten Zahlen für den grenzüberschreitenden Verkehr.

von Grenzkontrollen belaufen sich auf 0,05 bis 20 Mrd. EUR (einmalige Kosten). Die zusätzlichen jährlichen Betriebskosten könnten sich auf 2 bis 4 Mrd. EUR belaufen^{16, 17}.

Diese nüchternen Fakten und die sehr geschätzte Möglichkeit, aus persönlichen Gründen oder zu Freizeitzwecken Grenzen frei zu überqueren, führen zu einer starken Unterstützung für Schengen in der Öffentlichkeit. Eine kürzlich durchgeführte Eurobarometer-Umfrage hat bestätigt, dass eine große Mehrheit, etwa zwei Drittel der Befragten, den Schengen-Raum als eine der wichtigsten Errungenschaften der EU betrachtet, und drei Viertel seine Bedeutung für die Wirtschaft anerkennen¹⁸.

Sollen diese Vorteile aufrechterhalten werden, so ist eine wirksame Politik für Migrationsteuerung und Grenzmanagement unerlässlich. Die Migrations- und Flüchtlingskrise und die Zunahme der terroristischen Aktivitäten in den letzten Jahren haben dazu geführt, dass eine Reihe von Schengen-Staaten¹⁹ vorübergehend wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt haben. Die Kommission hat eine Reihe wichtiger Schritte unternommen, um die Herausforderungen, vor denen der Schengen-Raum steht, anzugehen und sicherzustellen, dass der Schengen-Raum so bald wie möglich wieder normal funktioniert. Im März 2016 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung „Zurück zu Schengen – ein Fahrplan“, in der sie einen Aktionsplan zur Stabilisierung der Lage auf der Grundlage von Fortschritten bei der Stärkung der Außengrenzen durch die Europäische Grenz- und Küstenwache und durch die nachhaltige Umsetzung der Erklärung EU-Türkei darlegte²⁰.

Im Mai 2017, als die Lage stabiler geworden war, legte die Kommission in einem weiteren Versuch, die Mitgliedstaaten zur schrittweisen Aufhebung der internen Grenzkontrollen zu bewegen, eine Empfehlung²¹ vor, in der sie die Mitgliedstaaten aufforderte, Kontrollen an den Binnengrenzen nur als letztes Mittel einzusetzen, und alternative Maßnahmen, wie z. B. verstärkte verhältnismäßige Polizeikontrollen und Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum, vorschlug. Im September 2017 nahm sie eine weitere Empfehlung an, in der sie Mitgliedstaaten, die Kontrollen an den Binnengrenzen einführen, aufforderte, die Zusammenarbeit mit benachbarten Mitgliedstaaten zu verbessern, das gegenseitige Vertrauen zu stärken und die mit den Kontrollen verbundenen Unannehmlichkeiten auf ein Mindestmaß zu beschränken²². Gleichzeitig nahm die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der einschlägigen Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes an, um den Kodex angesichts der neuen Herausforderungen, insbesondere im

¹⁶ „Die Kosten der Abkehr von Schengen: den Bereich Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres betreffende Aspekte“, Bericht des Wissenschaftlichen Diensts des Europäischen Parlaments, September 2016.

¹⁷ Beispielsweise könnten die Kosten für die Expresspaketindustrie allein mehr als 80 Mio. EUR pro Jahr betragen.

¹⁸ Spezial-Eurobarometer 474.

¹⁹ Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen führten Ende 2015 aufgrund der Migrationskrise und der nachfolgenden Sekundärmigration wieder Kontrollen an den Binnengrenzen ein. Zwischen Mai 2016 und November 2017 wurden die Kontrollen an den Binnengrenzen in Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen als Teil des besonderen Verfahrens nach Artikel 29 des Schengener Grenzkodex wieder eingeführt, um der Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit zu begegnen, der sich diese Staaten zunächst aufgrund von Mängeln bei den Kontrollen an den griechischen Außengrenzen und anschließend infolge der Sekundärmigration irregulärer Migranten gegenüber sahen. Seit November 2017 erfolgen die Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß Artikel 25 des Grenzkodex („vorhersehbare Ereignisse“). Diese Regelung gilt bis Mai 2019 (für Schweden bis Februar 2019). Auch Frankreich führte im November 2015 Kontrollen an den Binnengrenzen wieder ein und verwies dabei insbesondere auf terroristische Bedrohungen.

²⁰ COM(2016) 120 final vom 4.3.2016.

²¹ C(2017) 3349 final vom 12.5.2017.

²² C(2017) 6560 final vom 27.9.2017.

Hinblick auf terroristische Bedrohungen, zu aktualisieren²³. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass das Europäische Parlament und der Rat nun einen Weg finden, um die vorgeschlagene Änderung des Schengener Grenzkodexes anzunehmen.

In Anbetracht der bisherigen Anstrengungen zur Verbesserung des Grenzmanagements an den Außengrenzen und der daraus resultierenden Verringerung der irregulären Einreisen ist die Kommission der Auffassung, dass es an der Zeit ist, die von den Mitgliedstaaten seit 2015 vorübergehend eingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen wieder aufzuheben.

2. ZUSAMMENARBEIT MIT EXTERNEN PARTNERN IM BEREICH DER MIGRATION

Die externen Aspekte der Migrationspolitik der EU sind für die Europäische Migrationsagenda als Ganzes von zentraler Bedeutung. Die Migrationssteuerung an den Außengrenzen und innerhalb der EU hängt von einem starken Engagement auch außerhalb der EU ab. Langfristige Partnerschaften mit den Herkunfts-, Transit- und Bestimmungs-Drittländern sind von entscheidender Bedeutung für die Erleichterung der Rückkehr und Wiedereingliederung, die Unterstützung von Flüchtlingen und gestrandeten Migranten, die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Menschenhändlernetze sowie für die Bekämpfung der Grundursachen der irregulären Migration.

Die bisherigen Fortschritte sind vor allem auf die maßgeschneiderte Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnern und wichtigen Ländern in Asien zurückzuführen, die auf der Grundlage des Partnerschaftsrahmens entwickelt wurde²⁴. Dieser Ansatz beruht auf folgenden Annahmen: Die Migration stellt eine Schlüsselpriorität in unseren Beziehungen zu Drittländern dar; die Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten müssen eng aufeinander abgestimmt werden; alle relevanten Strategien und Instrumente der EU müssen eingesetzt werden, um die Partnerschaft zu stärken.

Die Erfahrungen der letzten drei Jahre haben gezeigt, dass sich die besten Ergebnisse mittels eines integrierten Ansatzes entlang der jeweiligen Migrationsroute erzielen lassen. So ist es beispielweise entlang der **zentralen Mittelmeerroute** in den letzten beiden Jahren gelungen, die irregulären Migrationsströme um 80 % zu verringern, 40 000 Personen bei der freiwilligen Rückkehr, zumeist aus Libyen nach Niger, zu helfen²⁵ und fast 2 500 Personen, die internationalen Schutz benötigten, zu evakuieren und neu anzusiedeln²⁶. Dies ist das Ergebnis eines integrierten Maßnahmenpakets: Bekämpfung irregulärer Migrationsströme aus Niger und von der libyschen Küste aus²⁷, gezielte Maßnahmen gegen Schleuser und Menschenhändler, Entwicklung wirtschaftlicher Alternativen für lokale Gemeinschaften in Afrika sowie Unterstützung für gestrandete Migranten. Dieser integrierte Ansatz ging mit einem abgestimmten Vorgehen aller Akteure – angefangen bei den EU-Mitgliedstaaten – sowohl in Libyen als auch in Niger sowie mit einer verstärkten Zusammenarbeit mit den

²³ COM(2017)571 final vom 27.9.2017.

²⁴ COM(2016) 385 final vom 7.6.2016.

²⁵ Seit Mai 2017 sind im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration 17 226 Menschen aus Niger und 18 329 Menschen direkt aus Libyen in ihre Heimatländer zurückgekehrt. Die EU unterstützt auch die Wiedereingliederung nach der Rückkehr.

²⁶ Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) hat bisher insgesamt 3 434 Migranten in Niger für die Neuansiedlung in der EU und in Drittstaaten ausgewählt, und 1 174 Personen sind bereits zur Neuansiedlung ausgeweist. Darüber hinaus wurden 312 Personen direkt aus Libyen nach Italien und 95 nach Rumänien evakuiert.

²⁷ Mit Unterstützung der EU haben 238 Mitarbeiter der libyschen Küstenwachen an Fortbildungsmaßnahmen teilgenommen. Das VN-Flüchtlingshilfswerk schätzt, dass seit Anfang 2018 die libysche Küstenwache 14 795 Migranten gerettet oder aufgegriffen hat (Stand: 30. November 2018).

Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union im Rahmen der Task-Force AU-EU-UN einher.

Diese Zusammenarbeit ist auch Teil einer umfassenderen und zunehmend vertieften Partnerschaft mit Ländern in Afrika. Seit dem Gipfel von Valletta im Jahr 2015²⁸ wurde eine Reihe innovativer Finanzierungsinstrumente eingesetzt, um die weiteren Fortschritte in diesem Bereich zu unterstützen. Der **Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika** ist ein flexibles und innovatives Finanzierungsinstrument, das sowohl aus EU-Mitteln als auch aus Mitteln der Mitgliedstaaten gespeist wird²⁹. Er dient zur gezielten Unterstützung von Maßnahmen in den beim Gipfeltreffen in Valletta identifizierten Bereichen und trägt damit zur Bekämpfung der Grundursachen der irregulären Migration bei. Zudem bildet er einen Rahmen für die praktische Zusammenarbeit.

Ergebnisse des EU-Treuhandfonds für Afrika

Bislang wurden im Rahmen des Treuhandfonds Mittel in Höhe von mehr als 4 Mrd. EUR für Maßnahmen entlang der wichtigsten afrikanischen Migrationsrouten mobilisiert. Beispiele:

- In Zusammenarbeit mit Agenturen der Vereinten Nationen hat der Treuhandfonds umfangreiche Hilfe für die am stärksten gefährdeten Gruppen geleistet. Seit 2017 haben 61 300 Flüchtlinge und schutzbedürftige Migranten in Libyen direkte Unterstützung (Bedarfsartikel und Hygieneartikel), 89 700 Personen medizinische Versorgung und 14 600 Kinder Lernmaterial erhalten. Auch lokale Gemeinschaften in Libyen haben erhebliche Hilfe erhalten, darunter auch Ausrüstung für grundlegende Dienstleistungen zugunsten von mehr als 1,2 Millionen Menschen.
- Viele Projekte dienen zur Verringerung der Anreize für irreguläre Migration, indem sie Beschäftigungsmöglichkeiten in wichtigen Herkunftsgebieten schaffen. Ein neues Programm in Gambia ist auf die Jugend ausgerichtet und zielt darauf ab, attraktive Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für die 25 000 Begünstigten zu schaffen, mit Schwerpunkt auf zurückgekehrten Migranten.
- Weitere Initiativen haben zum Ziel, die Schleusung von Migranten und den Menschenhandel zu bekämpfen, die Rechte der Migranten sowie deren Schutz zu stärken und die Migration zu erleichtern und sicherer zu machen. Im Rahmen des mit 46 Mio. EUR ausgestatteten Programms zur Verbesserung der Migrationssteuerung am Horn von Afrika wurden bereits 11 000 Migranten und Vertriebene unterstützt (Stand: September 2018) und 1 600 Personen im Bereich der Migrationssteuerung geschult.

Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Grundursachen der irregulären Migration wurden auch durch die **Europäische Investitionsoffensive für Drittländer** verstärkt. Mit der Mobilisierung von Finanzmitteln im Rahmen des Plans wurde bereits begonnen. Im Juli 2018 wurden die ersten zwölf Garantieinstrumente über rund 800 Mio. EUR genehmigt, die Maßnahmen in Bereichen wie Unternehmertum, Ökostrom und Breitbandzugang abdecken. Dies wird durch Mischfinanzierungen im Wert von etwa 2 Mrd. EUR in Kernbereichen wie z. B. Energie und Konnektivität, Stadtentwicklung, Landwirtschaft und Umwelt ergänzt³⁰.

Auch auf der östlichen Mittelmeerroute hat ein integrierter Ansatz – unter Einbeziehung der **Türkei** – bemerkenswerte Ergebnisse gebracht. Die gemeinsamen Arbeiten im Rahmen der

²⁸ Die afrikanischen und europäischen Staats- und Regierungschefs kamen im November 2015 in Valletta zusammen und einigten sich auf ein neues Konzept für die Zusammenarbeit im Bereich der Migration.

²⁹ Einrichtung eines Nothilfe-Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika („EU-Treuhandfonds für Afrika“). Beschluss der Kommission C(2015) 7293 final.

³⁰ Die Kommission hat außerdem eine umfassende Allianz Afrika-Europa für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze vorgeschlagen, deren positive Auswirkungen auf die afrikanische Wirtschaft auch zur Beseitigung der Grundursachen der Migration beitragen werden. Siehe COM(2018) 643 final vom 12.9.2018.

Erklärung EU-Türkei haben es der EU ermöglicht, die von der Türkei aufgenommenen Flüchtlinge zu unterstützen, das Geschäftsmodell der Schleuser zu untergraben und die Zusammenarbeit zwischen den für Migrationssteuerung zuständigen Behörden zu fördern. Die im Juli 2018 zwischen der EU und den Mitgliedstaaten erzielte Einigung über die Finanzierung einer zweiten Tranche (3 Mrd. EUR) für die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei hat gezeigt, dass sich die EU weiterhin für die Umsetzung der Erklärung und für die Unterstützung von Flüchtlingen in der Türkei einsetzt und so zur wirksamen Migrationssteuerung auf der östlichen Mittelmeerroute beiträgt. Die vollständige Umsetzung der Erklärung ist für die Migrationspolitik der EU weiterhin von wesentlicher Bedeutung.

Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei

Die Fazilität hat einen wesentlichen Beitrag zur Deckung des Bedarfs der 3,9 Millionen Flüchtlinge geleistet, die von der Türkei aufgenommen wurden. Dabei liegt der Schwerpunkt auf humanitärer Hilfe, Bildung, Migrationssteuerung, Gesundheit, kommunaler Infrastruktur und sozioökonomischer Unterstützung, wobei die Maßnahmen insgesamt darauf ausgerichtet sind, die Lebensbedingungen der syrischen Flüchtlinge und ihrer Aufnahmegemeinschaften zu verbessern. Die für den Zeitraum 2016-2017 bereitgestellten Mittel in Höhe von 3 Mrd. EUR wurden inzwischen vollständig zugewiesen. 72 Projekte wurden in Auftrag gegeben und rund 2 Mrd. EUR bereits ausgezahlt. Von der im Sommer für den Zeitraum 2018-2019 vereinbarten zweiten Tranche wurden bislang 550 Mio. EUR zugewiesen³¹.

Die Fazilität hat Millionen von Flüchtlingen geholfen:

- Mehr als 1,4 Millionen Flüchtlinge können mithilfe des sozialen Sicherheitsnetzes für Notsituationen ihren Grundbedarf decken; mehr als 340 000 Kinder und ihre Familien werden unterstützt, um den Schulbesuch zu ermöglichen, und mehr als 430 000 Kinder erhalten Türkisch-Unterricht.
- 125 feste Schulgebäude und 50 Fertigbau-Schulen werden errichtet.
- Fast 50 000 Studierende erhalten Zusatz- oder Nachholunterricht oder nehmen an anderen Programmen zum beschleunigten Lernen teil.
- Es wurden über 4,7 Millionen ärztliche Konsultationen für Flüchtlinge durchgeführt und über 450 000 Flüchtlingskinder wurden geimpft. Für schwangere Frauen unter den Flüchtlingen wurden fast 1 Millionen pränatale Kontrollen durchgeführt, und inzwischen sind 139 Gesundheitszentren in Betrieb, in denen knapp 1 500 syrische Fachkräfte beschäftigt sind, die mit Unterstützung der Fazilität ausgebildet wurden und deren Personalkosten aus Mitteln der Fazilität gedeckt werden.

Diese Beispiele zeigen, dass die EU und die Mitgliedstaaten durch einen integrierten Ansatz, der die jeweilige Migrationsroute vollständig umfasst, große Fortschritte erzielt haben. Unsere Priorität sollte nun darin bestehen, diesen Ansatz zu vertiefen und zu erweitern, und zwar beginnend mit der **westlichen Mittelmeerroute**. Dort wurden die gemeinsamen Maßnahmen mit Marokko zum Aufbau einer neuen breit angelegten Plattform für die Zusammenarbeit verstärkt und mit Mauretanien neue Initiativen eingeleitet. Auch der Dialog mit Ägypten und Tunesien wurde verstärkt und die Zusammenarbeit mit wichtigen Partnern wie Äthiopien weiterentwickelt. Die Deckung der Bedürfnisse syrischer Flüchtlinge muss auch bei der Unterstützung von Ländern, die eine große Zahl von Flüchtlingen aufgenommen haben, weiterhin hohe Priorität genießen.

Insgesamt sollte die EU ihr aktives Engagement in Foren wie dem Valletta-Prozess fortsetzen und dabei nicht nur die damit verbundenen Prozesse von Rabat und Khartum unterstützen,

³¹ Dies schließt einen Betrag von 100 Mio. EUR im Rahmen der überarbeiteten Sondermaßnahme im Bildungsbereich ein, die kurz vor der Annahme steht.

sondern auch den Dialog mit einer zunehmend engagierten Afrikanischen Union weiter intensivieren. Auf der Grundlage des Globalen Pakts der VN für Migration sollte die EU auch die globale Dynamik nutzen, um weiterhin ein umfassendes Konzept zur Migrationssteuerung zu fördern, das auf gegenseitiger Verantwortung und Partnerschaft beruht.

Rückführung und Rückübernahme

Die niedrigen Rückführungsquoten bestätigen die dringende Notwendigkeit, im Rahmen unserer internen und unserer externen Migrationspolitik für eine effizientere Durchführung von Rückführung und Rückübernahme zu sorgen. Dafür müssen die Mitgliedstaaten, die EU und die Drittländer gemeinsam die Verantwortung übernehmen.

So sollten erstens die Mitgliedstaaten die geltenden Vorschriften besser umsetzen und gegen Schlupflöcher ihrer nationalen Systeme vorgehen, durch die eine effektive Rückführung verzögert wird. Zweitens sollte der Vorschlag zur Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie zügig angenommen werden, da er weitere Verbesserungen mit sich bringen würde: schnellere Verfahren, eine bessere Verknüpfung mit den Asylsystemen und Maßnahmen gegen Flucht und unerlaubte Sekundärmigration, was die Chance verbessern würde, dass Rückführungsentscheidungen auch tatsächlich umgesetzt werden³². Dies gilt gleichermaßen für die vorgeschlagenen Veränderungen bei der Europäischen Grenz- und Küstenwache, die auch vonseiten der EU-Ebene größere Unterstützung erfordern würden³³.

Der andere Aspekt betrifft die Intensivierung der Bemühungen um Rückübernahme. Obwohl die Rückübernahme in vielen Herkunftsländern ein heikles politisches Thema ist, hat ein kooperativer Ansatz dazu beigetragen, dass die Drittländer ihren Rückübernahmeverpflichtungen besser nachkommen. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten wurden Prioritäten festgelegt, wobei einerseits die Zahl der potenziellen Rückführungen berücksichtigt wird, andererseits aber auch die Bereiche, in denen ein gemeinsames EU-weites Konzept den größten Mehrwert gegenüber bilateralen Vereinbarungen bietet. Dies wurde auf verschiedene Weise weiterverfolgt, u. a. durch die Aushandlung förmlicher Rückübernahmeabkommen, detaillierte operative Vereinbarungen und die Lösung praktischer Probleme. Mit den sechs Rückübernahmevereinbarungen, die seit 2016 angenommen wurden³⁴, hat die EU bislang 23 Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen geschlossen.

³² COM(2018) 634 final vom 12.9.2018.

³³ COM(2018) 631 final vom 12.9.2018.

³⁴ Afghanistan, Guinea, Bangladesch, Äthiopien, Gambia, Côte d'Ivoire.

Fortschritte bei der Rückführung

Damit die Rückführung wirksam umgesetzt werden kann, müssen interne und externe Maßnahmen Hand in Hand gehen. Alle Teile müssen zusammenpassen: Die EU kann mit ihren Instrumente und Unterstützungsmaßnahmen den Mitgliedstaaten dabei helfen, die Rückführungsverfahren auf nationaler Ebene zu straffen, und sie kann gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ihren kollektiven Einfluss geltend machen, um die Zusammenarbeit von Drittländern bei der Rückübernahme zu verbessern.



Die praktische Zusammenarbeit mit Drittländern wurde im Hinblick auf eine wirksame Durchführung der Rückübernahme durch ein umfassendes Instrumentarium und eine weitreichende Vernetzung intensiviert. Regelmäßige Treffen mit den Partnern erleichtern die Überwachung der Fortschritte und die Erörterung von Hindernissen. Es werden Informationstechnologiesysteme eingesetzt, um das Fallmanagement zu verbessern, und Verbindungsbeamte für Migration aus der EU und aus den Mitgliedstaaten, fungieren vor Ort als zentrale Ansprechpartner für die Behörden von Drittstaaten, während Verbindungsbeamte der Drittländer in den wichtigen vorrangig betroffenen EU-Mitgliedstaaten zur Identifizierung potenzieller Rückzuführender beitragen können. Der Aufbau von Kapazitäten der Partner zur wirksamen Durchführung von Vereinbarungen sowie Maßnahmen zur Erleichterung der Wiedereingliederung von Rückkehrern um zu verhindern, dass sie das Land erneut verlassen, wurden mit EU-Mitteln unterstützt. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache hat ihre Kapazitäten zur Koordinierung und Organisation von Rückführungsmaßnahmen in enger Zusammenarbeit mit Drittländern erheblich ausgebaut. Größere Effizienzgewinne können auch durch die Harmonisierung der Verfahren zur Förderung der freiwilligen Rückkehr, der Wiedereingliederung und der Rückkehrberatung erzielt werden.

Der nächste Schritt besteht darin, das Potenzial dieser Instrumente voll auszuschöpfen. Dabei ist die Kombination von wirksamen Rückführungsverfahren innerhalb der Mitgliedstaaten, deren Erleichterung auf EU-Ebene und die Zusammenarbeit mit Drittländern von entscheidender Bedeutung. Derzeit laufen Verhandlungen über weitere Rückübernahmeabkommen mit Nigeria, Tunesien, Marokko und China. Ergänzend dazu sollten Gespräche über weitere Rückübernahmeabkommen mit Partnern in Afrika südlich der Sahara geführt und unter Nutzung aller Einflussmöglichkeiten und Instrumente Lösungen gefunden werden, die alle Bedürfnisse berücksichtigen.

Maßnahmen gegen die Schleusung von Migranten

Organisierte kriminelle Netzwerke, die die Schleusung von Migranten übernehmen, sind ein wesentlicher Faktor für die irreguläre Migration. In dem EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten wird ein umfassendes Konzept dargelegt und ein geeigneter Rahmen für die Ausrichtung der Maßnahmen vorgegeben³⁵. Dies wird das zentrale Instrument sein, um der Aufforderung in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2018 nachzukommen und das Vorgehen gegen Schleuser zu verstärken.

Der Aktionsplan umfasst Maßnahmen, die sowohl innerhalb der EU als auch mit unseren Partnern durchgeführt werden. Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit mit den Partnern steht der Aufbau von Kapazitäten zur Bekämpfung der Schleusung von Migranten durch die Bereitstellung von Ressourcen, technischem Fachwissen und operativer Unterstützung. Auch den Maßnahmen im Bereich der Prävention ist zentrale Bedeutung beizumessen, da sie alternative Einkommensmöglichkeiten für Menschen bieten, die versucht sind, Schleusernetze in Anspruch zu nehmen, der Desinformationen durch Schleusernetze entgegenwirken und potenziellen Migranten verlässliche und objektive Informationen zur Verfügung stellen. Seit 2015 sind mehr als 23 Mio. EUR in Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen geflossen³⁶. Im Rahmen weiterer Projekte werden auch Diaspora-Gemeinschaften an der Bereitstellung von Gegendiskursen beteiligt.

Um gegen die kriminellen Netze vorzugehen, gibt es eine Reihe von Initiativen zum Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, den EU-Agenturen, den Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, internationalen Organisationen und Drittländern. Gemeinsame Ermittlungsgruppen gewährleisten die operative Zusammenarbeit vor Ort. So unterstützt die EU beispielsweise ein Team in Niger, das aus Ermittlern aus Niger, Frankreich und Spanien besteht und 211 Festnahmen durchführen konnte³⁷. Dieses Konzept wird in Kürze auch in anderen Herkunfts- und Transitländern zur Anwendung kommen. Die von der Kommission in 13 vorrangige Partnerländer entsandten europäischen Verbindungsbeamten für Migration spielen auch bei der Verbesserung der Kommunikation eine wichtige Rolle; und der jüngste Vorschlag der Kommission in diesem Bereich sieht die Unterstützung des Netzes der EU-Verbindungsbeamten und der nationalen Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen vor. Im Rahmen der Operation Sophia im Mittelmeer wurde ein innovativer Ansatz verfolgt, bei dem eine Kriminalitätsinformationszelle einen direkten Informationsaustausch zwischen der Operation Sophia, Europol und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ermöglicht. Mit der Operation Sophia wurden 151 mutmaßliche Schleuser und Menschenhändler aufgegriffen und 551 Schiffe krimineller Organisationen aus dem Verkehr gezogen. Auch in Libyen haben auf VN-Ebene angenommene neue Sanktionsformen zur gezielten Bekämpfung der einzelnen Schleuser und Menschenhändler beigetragen, indem Sanktionen als noch weiter auszulotende Möglichkeit zur Bekämpfung von Strafflosigkeit und zur effizienteren Abschreckung genutzt werden.

Europol kommt im Kampf gegen die Schleusung von Migranten entscheidende Bedeutung zu. Seit 2016 hat das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung die Mitgliedstaaten bei Ermittlungen gegen komplexe und hochspezialisierte kriminelle Netze unterstützt. Es fördert Maßnahmen vor Ort und bietet Fachwissen, Koordinierung, maßgeschneiderte analytische Unterstützung und Gegenkontrolle mit Datenbanken von

³⁵ COM(2015)285 final vom 27.5.2015.

³⁶ Die Projekte laufen in Côte d'Ivoire, Niger, Tunesien, Mali, Guinea Conakry, Gambia, Afghanistan, Bangladesch, Nigeria und am Horn von Afrika.

³⁷ Die Festnahmen haben zu 151 Anklagen wegen Straftaten im Zusammenhang mit der Schleusung von Migranten oder Menschenhandel sowie zur Zerschlagung von 17 internationalen und 12 nationalen kriminellen Netzen geführt.

Europol. Seine Zentralstelle für Informationen über Migrantenschleusung erstellt ein Gesamtlagebild unter Nutzung des Fachwissens aus militärischen Operationen der EU, von Strafverfolgungsbehörden, EU-Agenturen und internationalen Organisationen. Vor allem die Störung der Online-Kommunikation von Schleusern kann sich, wie vom Europäischen Rat betont, als besonders effizient erweisen. Seit dem letzten Jahr ist die Zahl der Internet-Inhalte, deren Entfernung von der zuständigen EU-Meldestelle bei Europol bei den Internet Providern verlangt wurde, um mehr als 35 % gestiegen, sie wurden daraufhin zu 98 % gelöscht. Die Kommission prüft die Nutzung von Synergien mit Maßnahmen gegen andere Arten von Kriminalität, Verbesserungsmöglichkeiten bei der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und Schulungsangebote für nationale Ermittler und die Social-Media-Branche, um die Meldung von Internet-Inhalten zu erleichtern.

Verbesserung legaler Einreisemöglichkeiten

Eine glaubwürdige Zusammenarbeit mit den Partnern an einer umfassenden Migrationspolitik setzt voraus, dass legale Einreisemöglichkeiten in die EU geschaffen werden. Der erfolgreiche Aufruf an die Mitgliedstaaten vom vergangenen Jahr, 50 000 Neuansiedlungsplätze bereitzustellen, gewährleistet, dass schutzbedürftige Personen in Europa in Sicherheit leben können. Legale Migrationswege bedeuten jedoch nicht nur Schutz. Die Zahl der ersten Aufenthaltstitel, die sich legal in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörigen erteilt wurden, stieg von 2,6 Millionen im Jahr 2015 auf über 3 Millionen im Jahr 2017, wobei vor allem die Zahl der arbeitsbezogenen Aufenthaltstitel deutlich zunahm. Es muss jedoch noch mehr getan werden um Studierenden und Fachkräften - insbesondere hochqualifizierten - Möglichkeiten zu eröffnen. Im September hob die Kommission die Bedeutung einer strategisch ausgerichteten und proaktiven Politik der EU im Bereich der legalen Migration hervor, um einerseits zu zeigen, dass es Alternativen zur irregulären Migration gibt, und andererseits die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft zu stärken³⁸. Eine wesentliche Komponente dafür ist eine ambitionierte und überarbeitete Blaue Karte für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige. Die Kommission fordert den Rat daher auf, sich rasch auf einen Standpunkt zu einigen, der im Einklang mit den im Vorschlag der Kommission festgelegten Zielen einen echten Mehrwert gegenüber der derzeitigen Blauen Karte darstellt.

Darüber hinaus wurden weitere Fortschritte bei der Einleitung von Pilotprojekten zur legalen Migration erzielt, für die eine finanzielle Unterstützung in Höhe von rund 20 Mio. EUR geplant ist³⁹. Mehrere Pilotprojekte sind in Vorbereitung und sollten in Kürze anlaufen: vor kurzem wurden zwei Evaluierungen abgeschlossen, und andere Projekte werden derzeit von den Mitgliedstaaten entwickelt. Ein Projekt im Rahmen des Treuhandfonds zur Arbeitskräftemobilität mit nordafrikanischen Ländern steht kurz vor dem Abschluss, und die Kommission hat eine weitere Aufforderung zur Einreichung von Projektvorschlägen im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds veröffentlicht.

Finanzierung

Die Intensivierung langfristiger Partnerschaften erfordert weitere Investitionen und nachhaltige Ressourcen. Der EU-Treuhandfonds für Afrika muss daher entsprechend aufgestockt werden. Die derzeit zur Verfügung stehenden Mittel liegen rund 500 Mio. EUR unter dem Finanzierungsbedarf aufgrund der für 2019 geplanten Vorhaben. Da 89 % der

³⁸ COM(2018) 635 final vom 12.9.2018.

³⁹ Die Kommission hat im September 2017 eine Initiative für Pilotprojekte zur legalen Zuwanderung angestoßen. Ziel ist die weitere Stärkung des umfassenden Konzepts der EU im Bereich der Migration, um die irregulären Migrationsströme durch eine sichere, geordnete und gut gesteuerte legale Migration zu ersetzen und Anreize für die Zusammenarbeit in Fragen wie Verhinderung irregulärer Migration, Rückübernahme und Rückführung irregulärer Migranten zu schaffen.

bislang vom EU-Treuhandfonds zur Verfügung gestellten Mittel von EU-Fonds stammen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten bereit sind, der Forderung des Europäischen Rates in seinen Schlussfolgerungen vom Juni nach einer Aufstockung des Treuhandfonds mit zusätzlichen Finanzmitteln für den Rest dieses Finanzierungszeitraums nachzukommen. Bei mehreren Programmen konnten durch eine enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten von der Konzeption bis zur Umsetzung klare Synergien zwischen den von ihnen und den aus dem EU-Haushalt geleisteten Beiträgen erreicht werden, und die Kommission würde eine weitere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bei Programmen, die auf die strategischen Ziele des Treuhandfonds ausgerichtet sind, begrüßen.

Finanzierung der externen Aspekte der Migration

Die Vorschläge der Kommission im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens sehen eine deutliche Anhebung der Finanzmittel für die externen Aspekte der Migration vor. Erstens wird der finanzielle Spielraum für interne Programme zur Unterstützung von Maßnahmen außerhalb der EU erweitert. Insgesamt werden sich die vorgeschlagenen neuen Fonds im Zeitraum 2021-27 auf fast 35 Mrd. EUR belaufen. Ein wesentlicher Teil davon wird eingesetzt, um die Kontinuität von internen und externen Maßnahmen in Bereichen wie Rückführung, Rückübernahme und Wiedereingliederung oder bei der operativen Zusammenarbeit mit Partnern aus Drittländern zu gewährleisten. Zweitens wird das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit, für das ein Betrag von fast 90 Mrd. EUR vorgesehen ist, eine Schlüsselrolle für die Reaktion der EU auf die Herausforderungen, Bedürfnisse und Chancen im Zusammenhang mit der Migration spielen. Zudem wurde erstmals ein Ausgabenziel von 10 % veranschlagt, um sowohl die Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung als auch das Migrationsmanagement und die Migrationssteuerung zu unterstützen. Die EU, die in der Vergangenheit kontinuierlich Finanzmittel mobilisieren und Lücken innerhalb der strengen Grenzen des Haushalts schließen musste, wird durch dieses einzige, mit angemessener Flexibilität ausgestattete Instrument eher in der Lage sein, Mittel zur Verfügung zu stellen, wo und wann immer sie benötigt werden.

3. STÄRKUNG DES GRENZMANAGEMENTS

Ein starker und zuverlässiger Schutz der Außengrenzen ist für einen Raum der Freizügigkeit ohne Kontrollen an den Binnengrenzen unverzichtbar. Er stärkt das Vertrauen in die gemeinsame Sicherheit und stellt sicher, dass alle, die in die EU einreisen, auch dazu berechtigt sind. Dieser Schutz ist eine gemeinsame Aufgabe der Mitgliedstaaten, die das Management ihrer Außengrenzen in ihrem eigenen Interesse und im gemeinsamen Interesse aller (Mitgliedstaaten) mit Unterstützung der Europäischen Grenz- und Küstenwache sicherstellen müssen. Das Grenzmanagement hat auch direkte Auswirkungen auf die wirksame Anwendung interner Vorschriften über Asyl und Rückführung sowie auf unsere Beziehungen zu Drittländern.

2015 haben die EU und die Mitgliedstaaten auch eine neue koordinierte Zusammenarbeit an den Seegrenzen der EU aufgenommen, um Leben auf See zu retten, die Grenzkontrollen zu verstärken und das Geschäftsmodell von Menschenhändlern und Schleusern zu zerschlagen. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache hat mit den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten die gemeinsamen Aktionen in der Ägäis, im zentralen Mittelmeer und im westlichen Mittelmeerraum koordiniert, die alle eine verstärkte Grenzüberwachung, eine effizientere Rettung von Menschenleben auf See und eine bessere Registrierung und Identifizierung zum Ziel haben. Sie stützten sich auf eine Kombination von Unterstützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten, die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache koordiniert werden, und mit denen Grenzschutzbeamte, Schiffe, Luftfahrzeuge und andere Ressourcen bereitgestellt werden.

2016 wurde auf der Grundlage von Frontex die **Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache** ins Leben gerufen, die einen Fortschritt darstellt und mit einer Reihe von neuen Maßnahmen die Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Außengrenzen und der Durchführung von Rückführungen unterstützt. Derzeit verfügt die Agentur über rund 1 100 Grenzschutzbeamte, die die bestehenden nationalen Kapazitäten an der Außengrenze ergänzen. Trotz der Neuerungen wurde eine Reihe von Mängeln festgestellt, die die Fähigkeit der EU insgesamt, den Schutz der Außengrenzen zu gewährleisten, jetzt und in Zukunft einschränken. Dazu gehört auch die freiwillige Beitragsleistung von Mitgliedstaaten (für Personal und Ausrüstung), die anhaltende Lücken bei den Zusagen zur Folge hat und derzeit die Wirksamkeit gemeinsamer Operationen infrage stellt⁴⁰. Außerdem war es aufgrund der strengen Entsendebedingungen nicht möglich, den Soforteinsatzpool mit 1 500 Grenzschutzbeamten in Anspruch zu nehmen.

Als Reaktion auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2018 schlug die Kommission im September 2018 vor, die Europäische Grenz- und Küstenwache weiter zu konsolidieren, damit die Agentur mit zuverlässigeren und nachhaltigeren Unterstützungskapazitäten ausgestattet werden kann. Der Vorschlag der Kommission lässt die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Schutz der Außengrenzen unangetastet, gibt der Agentur jedoch die entsprechenden Hilfsmittel an die Hand, um diese mit einer ständigen Reserve von 10 000 europäischen Grenzschutzbeamten zu unterstützen. Dieser Reserve werden 8,7 % der 115 000 nationalen Grenzschutzbeamten in der EU angehören⁴¹. Eine schrittweise, aber zügige Einrichtung dieser Reserve würde die kollektive Fähigkeit der EU, die Außengrenzen zu schützen und Rückführungen aus der EU wirksam durchzuführen, sofort maßgeblich verbessern.

Die ständige Reserve bietet eine dauerhafte, dabei aber flexible Lösung, um bei den Tätigkeiten der Agentur bestehende Lücken zu schließen und zu gewährleisten, dass die EU für künftige Krisen gewappnet ist. Die Bediensteten der Agentur und die langfristig abgeordneten Beamten der Mitgliedstaaten, stellen die verlässliche Basis dieser operativen Unterstützung der Agentur dar, während das von den Mitgliedstaaten kurzfristig entsandte Personal nur für den Bereitschaftsdienst und nur, wenn tatsächlicher Bedarf besteht, vorrangig in Krisensituationen eingesetzt wird.

Die ständige Reserve mit 10 000 Grenzschutzbeamten

Die ständige Reserve von 10 000 Grenzschutzbeamten wurde – einschließlich ihrer Größe und Zusammensetzung – sorgfältig geplant, um dem derzeitigen und künftigen Bedarf der Mitgliedstaaten gerecht werden zu können. Bei ihrer Konzeption wurden folgende Faktoren berücksichtigt:

- **Die Erfahrungen aus der Migrationskrise:** Die bestehenden Regelungen konnten den Herausforderungen nicht gerecht werden, sobald die Zahl der Neuankömmlinge auf über 100 000-200 000 pro Jahr anstieg⁴².
- **Behinderung durch fortbestehende personelle und materielle Defizite/Knappheit:** Die Europäische Grenz- und Küstenwache musste während der Migrationskrise ihre Einsätze in Europa um das Fünffache erhöhen. Bei der jährlichen Runde der Zusagen

⁴⁰ Dadurch bestand zum Beispiel im Jahr 2018 ein ständiger Mangel an entsandten Beamten bei den Einsätzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache an den griechischen Landgrenzen mit der Türkei, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Albanien.

⁴¹ Bei dieser Zahl sind Rückführungsexperten auf nationaler Ebene nicht berücksichtigt, da ihre Gesamtzahl unbekannt ist.

⁴² Vier Szenarien mit unterschiedlicher Einsatzintensität, die sich auf die Erfahrungen der letzten zehn Jahre stützen, wurden eingehend untersucht, um den Bedarf der ständigen Reserve zu analysieren.

der Mitgliedstaaten für die Agentur für 2018 wurden lediglich 49 % des Bedarfs der Agentur für Tätigkeiten an den Landgrenzen gedeckt und auch der für 2019 ermittelte Bedarf ist bislang ungedeckt⁴³.

- **Die der Agentur übertragenen neuen und erweiterten Aufgaben:** Aufgrund der Ausstattung der Agentur mit den entsprechenden Kapazitäten zur Erfüllung dieser Aufgaben, ergibt sich folgender Bedarf:
 - **Einsätze in Drittländern** erfordern neue Ressourcen. So dürften beispielsweise neue Statusvereinbarungen mit fünf Ländern des westlichen Balkans die Entsendung von mindestens 200-250 Teammitgliedern erforderlich machen, und für eine Mission zur Unterstützung von Partnern in Subsahara-Afrika müssten jeweils 50 bis 70 operative Mitarbeiter⁴⁴ auf einmal entsendet werden, d. h. nach dem Rotationsprinzip im Laufe des Jahres insgesamt etwa 250 Bedienstete.
 - Das **erweiterte Mandat der Agentur** für Rückführungen würde die Unterstützung von rund 50 000 Rückführungen pro Jahr ermöglichen, aber einen 2,5 fachen Anstieg der Zahl der Rückführungsexperten um mindestens 1 400 bis 1 500 Mitarbeiter voraussetzen.
 - Für Wartung und Betrieb der für ihre Einsätze **in der Luft, auf See und an Land** benötigten Ausrüstung um fortbestehende Lücken im Ausrüstungspool zu überbrücken, wären etwa 800-1 000 technische Mitarbeiter erforderlich.
 - Die Rolle der Agentur als Zentralstelle des **Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems** wird einen Stab von 250 Mitarbeitern erfordern.

Die ständige Reserve wurde sorgfältig geplant, um Beamte, zu deren Entsendung die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, mit dem eigenen Personal der Agentur zu kombinieren, das für die Übernahme von Aufgaben im Zusammenhang mit der Grenzverwaltung und der Rückführung geschult ist.

In den letzten Jahren hat die EU im Einklang mit den Datenschutzvorschriften große zentralisierte Informationssysteme für die Sammlung, Verarbeitung und Weitergabe von Informationen entwickelt, die für Grenzmanagement, Migration und Sicherheit relevant sind. Die EU steht nun kurz davor, eine Einigung zu erzielen oder hat bereits mit der Umsetzung begonnen.

Optimale Nutzung der Informationssysteme an unseren Grenzen

Die EU wird ein Maßnahmenpaket erlassen, mit dem ein sichereres, effizienteres und moderneres Grenzmanagementsystem geschaffen wird. Wenn die verschiedenen Systeme in einer Weise zusammengeführt werden, die Interoperabilität gewährleistet, werden die Vorteile noch stärker zum Tragen kommen. Dies betrifft wichtige Verfahren/Routinen(?) vor Reiseantritt und an der Grenze:

- Bei von der Visumpflicht befreiten Reisenden wird über das **Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem** eine Vorabprüfung der Sicherheits- und Migrationsrisiken durchgeführt. Die von diesem System erteilte Genehmigung muss zusammen mit einem gültigen Reisedokument vor der Einreise in die EU vorgelegt werden.
- Für visumpflichtige Reisende wird auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission das **Visa-Informationssystem**, über das Daten und Entscheidungen über Visa-Anträge für einen Kurzaufenthalt im Schengen-Raum gesammelt werden, weiter verbessert. Es soll eine gründlichere Hintergrundüberprüfung von Visumantragstellern ermöglichen;

⁴³ Siehe z. B. Anhang 3 des Fortschrittsberichts über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, COM (2018) 301 final vom 16.5.2018.

⁴⁴ Auf der Grundlage des durchschnittlichen Umfangs ziviler Missionen in Afrika im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

durch einen besseren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten die Informationslücken im Sicherheitsbereich schließen und die vollständige Interoperabilität mit anderen EU-weiten Datenbanken gewährleisten.

- Sowohl von der Visumpflicht befreite als auch visumpflichtige Reisende werden mit dem vor kurzem gestärkten **Schengener Informationssystem** überprüft, bevor ihnen die Einreise erlaubt wird. Es wird auch dazu beitragen, Reisende, die die Außengrenzen überschreiten, besser zu überwachen und Instrumente wie Fingerabdrücke besser zu nutzen, um festzustellen, wer in den Schengen-Raum einreist.
- Alle Nicht-EU-Bürger, die für einen Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum reisen (höchstens 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen), werden durch das **Einreise-/Ausreisensystem** erfasst. In dem System werden der Name, das Reisedokument und die biometrischen Daten sowie Datum und Ort der Ein- und Ausreise registriert und so Bona-fide-Reisenden die Einreise erleichtert, gleichzeitig Versuche der Einreise in den Schengen-Raum mit gefälschten Reisedokumenten erschwert, und unterstützt die Ermittlung von Personen, die nach Ablauf des Visums nicht wieder ausgereist sind.
- Die neu gestaltete Eurodac-Datenbank würde sich nicht mehr auf Asylbewerber beschränken, sondern auch Daten über Drittstaatsangehörige speichern, die sich illegal in der EU aufhalten. Die Datenspeicherfrist für an den Außengrenzen aufgegriffene irreguläre Migranten wird über die derzeitigen 18 Monate hinaus auf 5 Jahre verlängert.

Der **Interoperabilitätsrahmen** wird es den Grenzschutzbeamten und Polizeibeamten erleichtern, vollständige, zuverlässige und genaue Informationen zu erhalten und Personen aufzuspüren, die möglicherweise kriminelle oder terroristische Absichten hinter falschen Identitäten verbergen. Er bietet eine gezielte und intelligente Möglichkeit, vorhandene Daten optimal zu nutzen, ohne neue Datenbanken zu schaffen oder die Zugangsrechte für bestehende Informationssysteme zu ändern. Auf diese Weise wird es möglich sein, entsprechend den Zugangsrechten der Nutzer, gleichzeitig mehrere EU-Informationssysteme abzufragen, biometrische Daten abzugleichen und Warnungen zu erhalten, wenn die Verwendung mehrerer oder falscher Identitäten entdeckt wird.

Ein weiterer wichtiger Schritt würde mit dem nächsten mehrjährigen Finanzrahmen getan. So soll die Unterstützung für das europäische integrierte Grenzmanagement und die gemeinsame Visumpolitik gestärkt, und z. B. den nationalen Behörden bei der Einführung wichtiger Informationstechnologiesysteme Hilfe geleistet werden. Es ist nun von entscheidender Bedeutung, dass so bald wie möglich die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat aufgenommen und die ehrgeizigen Ziele, die die Kommission mit ihren Vorschlägen verfolgt, beibehalten werden.

Finanzielle Unterstützung der EU für die Außengrenzen

Die Vorschläge der Kommission im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens sehen eine massive Aufstockung der Unterstützung für die Außengrenzen vor, fast eine Vervierfachung gegenüber dem derzeitigen Finanzierungszeitraum auf 21 Mrd. EUR im Zeitraum 2021-2027. Eine wichtige Komponente wird dabei die Unterstützung der EU-Agenturen, insbesondere der Europäischen Grenz- und Küstenwache sein. Darüber hinaus würden 8 Mrd. EUR für ein neues Grenzschutz- und das Visa-Instrument bereitgestellt. Dies wird die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, ihre Grenzmanagementkapazitäten durch nationale Programme auszubauen und die Entwicklung der gemeinsamen Visumpolitik und des integrierten Grenzmanagements voranzubringen, und speziell so zu gestalten, dass sie den sich wandelnden Bedürfnissen Rechnung tragen.

4. INTERNE MASSNAHMEN IM RAHMEN DES UMFASSENDEN MIGRATIONSKONZEPTS

Die Migrations- und Flüchtlingskrise 2015 hat die Grenzen unseres Asylsystems aufgezeigt. Sie hat unsere Vorstellung von Fairness und Solidarität auf die Probe gestellt. Die Erfahrung dieses Sommers, als Schiffe mit Migranten an Bord nach einem Hafen zum Anlanden suchten, hat gezeigt, dass koordinierte Anstrengungen auf europäischer Ebene wirksame Lösungen hervorbringen, die uns als Inspiration dienen können. Der diesjährige Sommer hat jedoch auch gezeigt, dass eine zukunftsfähige Politik ein berechenbareres, kooperativeres und nachhaltigeres Konzept erfordert.

Es besteht ein eindeutiger Konsens darüber, dass der Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen erhalten werden muss – und dies auf den Grundlagen eines gut funktionierenden Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Die Asylbewerber sollten nicht frei wählen können, in welchem Mitgliedstaat sie internationalen Schutz beantragen. Es besteht auch Einigkeit darüber, dass das derzeitige Dublin-System grundlegend reformiert werden muss. Die Kommission ist überzeugt, dass eine solche Reform stärkere Garantien dafür enthalten muss, dass jeder Mitgliedstaat die Anträge, für die er zuständig ist, bearbeitet, und ein strukturierter, berechenbarer Mechanismus der Solidarität geschaffen wird, um sicherzustellen, dass kein Mitgliedstaat einer unverhältnismäßigen Belastung ausgesetzt ist.

Unterstützung durch die EU heute

Der Aufbau eines zukunftsfähigen Asylsystems muss mit der Bewältigung des unmittelbaren Bedarfs einhergehen. Die operative und finanzielle Unterstützung durch die EU trug entscheidend dazu bei, die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Migrationsproblematik seit 2015 zu unterstützen. Diese Unterstützung hatte direkte Auswirkungen vor Ort. Das Hotspot-Konzept hilft den Mitgliedstaaten, die dem größten Druck ausgesetzt sind, an den Außengrenzen. Was ursprünglich als Mechanismus zur Krisenbewältigung gedacht war, hat sich als nachhaltiger und wirksamer Kanal für die EU-Solidarität erwiesen. Die Europäische Grenz- und Küstenwache, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen sowie Europol und Eurojust wurden allesamt mit dem Ziel eingerichtet, praktische Ergebnisse bei der Bearbeitung der Dossiers neu eingetrossener Migranten (einheitliche Identifizierung, Registrierung und Fingerabdrücke) zu erzielen. Dabei sollen auch die erforderlichen Kenntnisse zur Zerschlagung der Schleusernetze aufgebaut und die Behörden der Mitgliedstaaten bei ihrer täglichen Arbeit unterstützt werden. Große Anstrengungen unternahm die EU auch zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Migranten, die oft nach wie vor schwierig sind.

Generell hat die EU-Unterstützung den Mitgliedstaaten geholfen, ihren Verpflichtungen nachzukommen, wenn es darum geht, den Zugang zu Schutz für bedürftige Migranten sicherzustellen und angemessene Bedingungen für sie zu schaffen sowie diejenigen, die kein Aufenthaltsrecht haben, zurückzuführen. Über EU-Agenturen und den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds sowie den Kohäsionsfonds⁴⁵ hat die EU die Verbesserung der Aufnahmekapazitäten unterstützt, Asylverfahren in Einklang mit EU-Standards gebracht, die Wirksamkeit von Rückführungsprogrammen und die Integration von Flüchtlingen und legal aufhältigen Migranten auf lokaler und regionaler Ebene im Einklang mit dem Aktionsplan zur Integration von Drittstaatsangehörigen unterstützt⁴⁶. Es wurde ein strukturiertes Programm für die Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz benötigen, aufgelegt, durch das Italien und Griechenland teilweise entlastet wurden. Solche Maßnahmen zeigen, wie durch

⁴⁵ Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und Europäischer Sozialfonds.

⁴⁶ COM(2016) 377 vom 7.6.2016.

einen flexiblen und ergebnisorientierten Ansatz Solidarität in die Praxis umgesetzt werden kann.

Lage in Griechenland

Das Hotspot-Konzept in Griechenland war angesichts des anhaltenden Migrationsdrucks und der geringen Zahl von Rückführungen von entscheidender Bedeutung für die Stabilisierung der Lage auf den griechischen Inseln. Der Schwerpunkt der Maßnahmen lag auf der Verbesserung der Lebensbedingungen – einer besseren Infrastruktur (Strom, Wasser, Abwasser), qualifiziertem Personal für medizinische und psychosoziale Dienste sowie insbesondere dem Schutz gefährdeter Personen und der Verbesserung des Schutzes von Kindern. Ergänzt wurde dies zudem durch verstärkte Aufnahmekapazitäten auf dem Festland sowie durch Rechtsvorschriften über ein nationales Vormundschaftssystem für Minderjährige. Die Rechtsvorschriften zur weiteren Straffung des Asylverfahrens waren ein positiver Schritt, doch die griechischen Behörden müssen für eine vollständige Umsetzung sorgen.

Die Lage in Griechenland sollte jedoch weiter verbessert werden. Die Verbesserung der Bedingungen hat nicht mit dem Bedarf auf den Inseln Schritt gehalten. Die griechischen Behörden müssen mehr tun, um rasch auf den wachsenden Bedarf – wie heute auf Samos – zu reagieren. Es sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, mit besonderem Schwerpunkt auf:

- **verbesserten Aufnahmebedingungen** im Hinblick auf den bevorstehenden Winter, auch für unbegleitete Minderjährige. Sowohl für die Erstuntersuchung als auch für die Vulnerabilitätsbewertung muss dringend eine ausreichende Zahl von Ärzten bereitgestellt werden;
- **gestrafften Verfahren zur Bearbeitung** von Asylanträgen sowohl in erster als auch in zweiter Instanz. Dazu ist eine angemessene Zahl von Mitarbeitern in jeder Phase des Verfahrens erforderlich, um sowohl den Verfahrensrückstau abzubauen als auch neue Fälle rechtzeitig zu bearbeiten;
- **vermehrten Rückführungen**, mit der Möglichkeit, gegebenenfalls systematisch von Inhaftnahmen Gebrauch zu machen und potenzielle Rückkehrer zu lokalisieren.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, sollte Griechenland dringend eine nationale Strategie zur Gewährleistung eines angemessenen Asyl- und Aufnahmesystems auf den Weg bringen, einschließlich der Notfallplanung, um die Resilienz gegenüber künftigen Krisenfällen zu erhöhen. Außerdem müssen klare und wirksame Koordinierungsmechanismen geschaffen werden. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den EU-Agenturen und internationalen Organisationen weiterhin umfassende Unterstützung leisten, unter anderem durch ständige Präsenz auf allen Hotspot-Inseln und in Athen. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Agenturen über genügend Experten verfügen.

Die EU-Unterstützung umfasste auch eine beispiellose finanzielle Hilfe für die Partner aus dem EU-Haushalt – nicht nur für nationale Behörden, sondern auch für internationale Organisationen und nichtstaatliche Organisationen. Die Unterstützung für die griechischen Behörden beläuft sich seit Anfang 2015 auf über 525 Mio. EUR an Soforthilfe, zusätzlich zu den 561 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt, die bereits im Rahmen der nationalen Programme für den Zeitraum 2014-2020 zugewiesen wurden. Italien wurde mit Soforthilfe in Höhe von 219 Mio. EUR sowie mit EU-Mitteln in Höhe von 654 Mio. EUR unterstützt, die bereits im Rahmen der nationalen Programme zugewiesen wurden. Diese Unterstützung wurde für das gesamte Spektrum der Tätigkeiten genutzt, z. B. für die Verdolmetschung, die medizinische Betreuung und die Identifizierung schutzbedürftiger Migranten bei der Ankunft, sowie für Grenzkontrollen, beispielsweise durch Marinehubschrauber und den Erwerb von Schlüsselausrüstung. Die außergewöhnlichen Umstände führten auch zur Schaffung eines neuen Soforthilfeinstruments, das eine rasche und gezielte Reaktion auf größere Krisen ermöglicht. Dieses Instrument kann den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung eines großen

Zustroms von Flüchtlingen helfen, wobei die Mittel für humanitäre Hilfe in enger Abstimmung und Konsultation mit den Mitgliedstaaten an Einrichtungen der Vereinten Nationen, nichtstaatliche Organisationen und andere internationale Organisationen weitergeleitet werden. Die im Rahmen des Soforthilfeinstruments bereitgestellten Mittel sind nun vollständig vertraglich vergeben und belaufen sich auf fast 645 Mio. EUR.

Fortschritte bei der Reform des Asylbesitzstands

2016 hat die Kommission sieben Vorschläge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vorgelegt. Heute sind bei fünf von ihnen ausgewogene politische Vereinbarungen in Reichweite, und eine weitere könnte bald folgen und uns sehr nahe an die Ziellinie bringen. Weitere Einzelheiten zu diesen Vorschlägen sind dem Anhang zu entnehmen.

Welche Änderungen durch die kurz vor der Annahme stehenden Vorschläge zu erwarten sind

- Die neue **Anerkennungsverordnung**⁴⁷ wird für eine größere Konvergenz der Anerkennungsquoten in der gesamten EU sorgen, die Rechte anerkannter Flüchtlinge gewährleisten und eine Sekundärmigration verhindern helfen.
- Durch die neue **Richtlinie über Aufnahmebedingungen**⁴⁸ wird sichergestellt, dass Asylsuchende in der gesamten EU unter einheitlichen und menschenwürdigen Bedingungen aufgenommen werden. Sie wird für Klarheit bezüglich der Rechte und Pflichten von Asylbewerbern sorgen und so dazu beitragen, Sekundärmigration zu verhindern.
- Die **Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union**⁴⁹ wird sicherstellen, dass eine gestärkte EU-Asylagentur durch rasche und uneingeschränkte Unterstützung ihre Hilfe für die Mitgliedstaaten ausbauen kann. Sie wird die Effizienz des Asylverfahrens verbessern und schnellere Verfahren ermöglichen, um schutzbedürftige von nichtschutzbedürftigen Personen zu unterscheiden, auch an den Grenzen. Sie wird auch gemeinsame Garantien für Asylsuchende und strengere Vorschriften zur Verhinderung von Missbrauch gewährleisten.
- Mit der **Eurodac-Verordnung**⁵⁰ wird die EU-Datenbank erweitert, um die Behörden bei der Verfolgung von Sekundärmigration, der Bekämpfung der irregulären Migration und der Ermittlung von Personen ohne Aufenthaltsrecht in der EU zu unterstützen.
- Die **Verordnung über den Neuansiedlungsrahmen der Union**⁵¹ wird dazu beitragen, die irreguläre Migration zu verringern, indem sichere und legale Alternativen gewährleistet werden. Sie wird die derzeitigen Ad-hoc-Regelungen ersetzen und EU-weite Zweijahrespläne für die Neuansiedlung echter Flüchtlinge festlegen. Durch einen gemeinsamen Beitrag zu den weltweiten Neuansiedlungsbemühungen wird die EU ihre Partnerschaft und Solidarität mit Drittländern stärken, die eine große Zahl von Personen aufnehmen, die internationalen Schutz benötigen.

Jedes dieser Instrumente würde für sich allein einen größeren Fortschritt für unsere Migrationssteuerung bedeuten. Sie alle sind ein nützliches Sprungbrett, um eine Einigung über die vollständige Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu erzielen, und ihre Annahme sollte nicht aufgeschoben werden. Es besteht **kein technisches oder rechtliches Hindernis für die separate Annahme eines oder mehrerer dieser Vorschläge**,

⁴⁷ COM(2016) 466 vom 13.7.2016.

⁴⁸ COM(2016) 465 vom 13.7.2016.

⁴⁹ COM(2016) 271 vom 4.5.2016 und geänderter Legislativvorschlag COM(2018) 633 vom 12.9.2018.

⁵⁰ COM(2016) 272 vom 4.5.2016.

⁵¹ COM(2016) 468 vom 13.7.2016.

auch wenn sie Teil einer umfassenderen Reform sind. Nach mehr als zweijähriger Diskussion ist es für die EU von entscheidender Bedeutung, ihren Bürgerinnen und Bürgern jetzt zu zeigen, dass sie in der Lage ist, vor den Europawahlen Fortschritte zu erzielen, auch wenn diese schrittweise erfolgen. Das Europäische Parlament und der Rat sollten nun die letzten Schritte unternehmen, um die umfassende Einigung, die bereits für jeden dieser Vorschläge gefunden wurde, in die endgültige Annahme umzuwandeln.

In Bezug auf die Asylverfahrensverordnung begrüßt die Kommission, dass das Europäische Parlament ihr Verhandlungsmandat bereits gebilligt hat. Der Rat ist kurz davor, eine gemeinsame Grundlage für diesen Vorschlag zu finden. Es ist nun von entscheidender Bedeutung, dass die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat so bald wie möglich aufgenommen werden, damit eine Einigung erzielt werden kann. Die überarbeitete Verordnung wird das Asylverfahren straffen, es effizienter machen und gemeinsame Garantien für Asylsuchende sicherstellen – und dabei strengere Vorschriften zur Verhinderung von Missbrauch enthalten. Ein gemeinsames Asylverfahren ist einer der Eckpfeiler eines wirksamen und fairen Asylsystems, das vor Ort etwas bewirkt.

Zeit für Fortschritte in Dublin

Ein wesentlicher Bestandteil eines stabilen und zukunftsfähigen Asylsystems ist ein gerechter und nachhaltiger Mechanismus zur Bestimmung der Zuständigkeit eines Mitgliedstaats für die Prüfung eines Asylantrags. Vor diesem Hintergrund nahm die Kommission im Mai 2016 einen Vorschlag für eine Reform der Dublin-Verordnung an. Der Vorschlag zielt darauf ab, das System gerechter und wirksamer zu gestalten, indem ein Mechanismus in die Dublin-Regeln integriert wird, nach dem Antragsteller je nach Migrationsdruck aus überbelasteten Mitgliedstaaten überwiesen werden könnten.

Auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags verabschiedete das Europäische Parlament im November 2017 seinen Standpunkt, wonach der Fairness-Mechanismus weiter ausgebaut werden soll, indem er in ein obligatorisches Zuteilungssystem umgewandelt wird, das unabhängig vom Migrationsdruck generell gelten würde. In der Zwischenzeit haben sich die aufeinanderfolgenden Ratspräsidentschaften, einschließlich des derzeitigen österreichischen Vorsitzes mit seiner Arbeit zum Begriff der „verbindlichen Solidarität“, für die Gestaltung eines Solidaritätsmechanismus eingesetzt, der durch eine Verantwortungskomponente ergänzt wird. Im Rat wurde viel Grundlagenarbeit zu den Grundzügen eines Solidaritätsmechanismus geleistet, einschließlich finanzieller und materieller Unterstützung der Mitgliedstaaten, die dem stärksten Druck ausgesetzt sind oder an den Solidaritätsbemühungen beteiligt sind. Auch der vorrangige Zugang zur Unterstützung durch die betroffenen EU-Agenturen wurde behandelt. Mehr als zwei Jahre, nachdem die Kommission ihren Vorschlag auf den Tisch gelegt hat, bleiben die unterschiedlichen Standpunkte der Mitgliedstaaten jedoch weiterhin bestehen und haben den Rat daran gehindert, ein Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament zu erlassen, und dies trotz des Vorrangs, den die beiden gesetzgebenden Organe dem Dossier einräumen. Daher ist ein kontinuierliches Engagement des Rates erforderlich, um einen Weg zu finden, damit die Reform der Dublin-Verordnung so bald wie möglich und auf der Grundlage eines Kompromisses von allen Seiten im Mitentscheidungsverfahren mit dem Europäischen Parlament abgeschlossen werden kann.

Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2018 sollten sich die Arbeiten zur Reform des Dublin-Systems darauf konzentrieren, einen ausgewogenen Kompromiss auf der Grundlage von Verantwortung und Solidarität zu finden, bei dem die Personen, die nach Such- und Rettungseinsätzen ausgeschifft werden, berücksichtigt werden. Die Kommission ist entschlossen, auf einen Kompromiss hinzuarbeiten, der gegenüber der derzeitigen Dublin-Verordnung einen echten Mehrwert bringt und die unmittelbare Zusicherung enthält, die unter Druck stehenden Mitgliedstaaten in Einklang mit der

wirksamen Wahrnehmung ihrer Verantwortlichkeiten zu entlasten. Diese beiden einander ergänzenden Konzepte der Solidarität und Verantwortung sollten präventiv ausgerichtet werden. Insbesondere sollte die Solidarität so organisiert werden, dass ein möglichst breites Spektrum an Beiträgen der Mitgliedstaaten gewährleistet wird, die dem umfassenden Charakter der Migrationsproblematik Rechnung tragen. Die Mitgliedstaaten sollten daher Beiträge im Rahmen jeder der drei verschiedenen Komponenten des umfassenden Migrationskonzepts vorsehen: der externen Dimension, der Außengrenzen und der internen Dimension. Der präventive und umfassende Charakter eines solchen Ansatzes sollte sicherstellen, dass die Zahl der irregulären Ankünfte dauerhaft niedrig bleibt.

Von den Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie sich auf freiwilliger Basis zu Beiträgen im Rahmen jeder dieser drei Komponenten verpflichten. Dieser Ansatz würde sich in erster Linie darauf stützen, dass jeder Mitgliedstaat seine Bereitschaft zeigt, das bestehende System zu stärken, indem er die Unterstützung ermittelt, die er leisten kann. Kooperative Koordinierungsmechanismen könnten dann die Beiträge anpassen und besser auf die Bedürfnisse vor Ort zuschneiden. Dieser Rahmen müsste ergänzt werden, um zu gewährleisten, dass die Solidarität zu einem wirksamen Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Elementen des Systems führt, insbesondere im Hinblick auf die interne Dimension, und zwar auch durch die Zuweisung der an den Außengrenzen ankommenden oder ausgeschifften Personen. In Zeiten besonderen Drucks muss ein Sicherheitsnetz in das System eingebaut werden, mit dem sichergestellt wird, dass in Ermangelung ausreichender freiwilliger Zusagen der Mitgliedstaaten dem betreffenden Mitgliedstaat eine echte Unterstützung garantiert werden kann, unter Wahrung der Fairness zwischen den Mitgliedstaaten.

Ein Solidaritätsmechanismus geht Hand in Hand mit der Verantwortung, ein gut funktionierendes Asylsystem in allen Mitgliedstaaten und in der gesamten Union zu gewährleisten. Ein großer Mangel des derzeitigen Dubliner Systems besteht darin, dass die Verantwortung nach kurzer Zeit erlischt und Asylsuchende zur Flucht veranlasst. Die Behebung dieses Mangels ist nach wie vor von entscheidender Bedeutung, um Missbrauch und Sekundärmigration zu verhindern. Es ist notwendig, dass die Mitgliedstaaten Asylanträge rasch bearbeiten und die Qualität der Entscheidungen sicherstellen, so dass Personen, die internationalen Schutz benötigen, diesen unverzüglich erhalten. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten die irreguläre Migration angehen und weiter daran arbeiten, dem Geschäftsmodell der Schleuser ein Ende zu setzen. Daher ist es notwendig, die Anträge von Personen, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben, rasch zu bearbeiten, damit sie zügig zurückgeführt werden können. All dies erfordert den Einsatz effizienter Asyl- und Rückführungsverfahren, einschließlich der Nutzung von Kontrollzentren.

Ausgehend von den oben dargelegten Ideen und im Lichte der Erfahrungen mit Ad-hoc-Lösungen im Laufe des Sommers könnten vorübergehende Regelungen echter Solidarität und Verantwortung eingeführt werden. Diese Regelungen, die zeitlich begrenzt wären und als Brücke dienen würden, bis die neue Dublin-Verordnung anwendbar wird, könnten genutzt werden, um die Kernelemente des künftigen Systems vorwegzunehmen. Alle Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, sich an diesen gemeinsamen Anstrengungen zu beteiligen, da die Erfahrungen aus dem Sommer zeigen, dass eine kritische Masse an Mitgliedstaaten für die Wirksamkeit solcher Regelungen erforderlich ist. Diese befristeten Regelungen könnten bedeuten, dass die EU bereits jetzt besser in der Lage ist, Solidarität als Reaktion auf vorübergehende Ankunftsspitzen anzubieten, und zwar in einer Weise, die eine wirksame Verhinderung von Sekundärmigration gewährleistet. Ihre Einführung sollte nicht dazu dienen, die Reform der Dublin-Verordnung zu verzögern, die so bald wie möglich im Rahmen der umfassenderen Reform im Bereich Migration und Asyl vollständig abgeschlossen werden muss. Die vollständige EU-Unterstützung für die befristeten Vereinbarungen durch die Agenturen und die Finanzprogramme würde den Mitgliedstaaten auf Antrag zur Verfügung

stehen.

Die Kommission setzt sich weiterhin für die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und dem Rat in Bezug auf alle Elemente der Reform der Dublin-Verordnung ein, um ein System zu schaffen, das ein Europa ohne Binnengrenzen garantiert, das auf den Grundsätzen der Solidarität und der Verantwortung beruht.

Ehrgeizige Finanzierung zur Bewältigung der Herausforderungen der Migration und zur Begleitung der Reform

Damit die vorgeschlagene Reform die erwarteten Ergebnisse bringen kann, benötigen die Mitgliedstaaten eine umfangreiche finanzielle Unterstützung. Die Vorschläge für den Asyl- und Migrationsfonds zielen auf die Stärkung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ab, einschließlich der Bearbeitung von Asylanträgen, die rascher und besser werden soll. Dies kann zur Unterstützung der frühzeitigen Integration von Drittstaatsangehörigen, einschließlich Sprach- und Bürgerkundeunterricht, genutzt werden. Die Rückführungssysteme und eine wirksame Rückkehr, ob freiwillig oder erzwungen, werden gestärkt. Im Rahmen dieser Ziele würden die Fonds Aufstockungen bereitstellen, um Neuansiedlungen, Umsiedlung und Transfers zu unterstützen. Es ist nun von entscheidender Bedeutung, dass so bald wie möglich die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat aufgenommen und dass die ehrgeizigen Ziele, die die Kommission mit ihren Vorschlägen verfolgt, beibehalten werden.

Finanzielle Unterstützung der EU für Migration und Asyl

Die Vorschläge der Kommission im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens sind eine Reaktion auf die Erfahrungen der letzten Jahre und beinhalten eine erhebliche Aufstockung der Mittel für die Asyl- und Migrationspolitik, die um das Zweieinhalbfache des aktuellen Zeitraums auf 10,4 Mrd. EUR im Zeitraum 2021-2027 erhöht werden sollen. Zusammen mit dem Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit, das die externe Dimension der Migration abdeckt, wird der neue Asyl- und Migrationsfonds ein unverzichtbares Instrument darstellen, um eine solide, realistische und faire Migrationspolitik der EU zu ermöglichen. Er wird den Bedarf der Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl, Integration und Rückkehr unterstützen und den gemeinsamen Bedarf in Bereichen wie Rückkehr und Migrationssteuerung sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU unterstützen. Im Bereich der Integration unterstützt der Fonds auch Maßnahmen zur Bewältigung des Integrationsbedarfs von Migranten sowie zur Ergänzung der Maßnahmen für Beschäftigung und soziale Integration, die durch die Fonds der Kohäsionspolitik unterstützt werden.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

In den vergangenen vier Jahren haben die Union und ihre Mitgliedstaaten ein umfassendes Konzept zur Bewältigung migrationsbezogener Herausforderungen entwickelt. Dieses Konzept deckt alle Aspekte ab: die Vertiefung der Zusammenarbeit mit Partnern außerhalb der EU, die Stärkung der Außengrenzen und die Schaffung der geeigneten Systeme innerhalb der EU, um eine den Bedürfnissen entsprechende Migrations-, Asyl-, Grenz- und Sicherheitspolitik zu schaffen. Dieses Konzept hat zu greifbaren Ergebnissen geführt, auf denen wir einen zukunftsfähigen Rahmen von Solidarität und Verantwortung aufbauen müssen. Es ist an der Zeit, von vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen und von der Ad-hoc-Migrationssteuerung hin zu nachhaltigen Lösungen überzugehen.

Dies erfordert konkrete Maßnahmen in folgenden Schritten:

- Das Europäische Parlament und der Rat sollten vor den Wahlen zum Europäischen Parlament die **fünf Legislativvorschläge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems annehmen**, zu denen eine Einigung in greifbare Nähe gerückt ist⁵².
- Der Rat sollte seine Verhandlungsposition zur **Asylverfahrensverordnung** bis Ende des Jahres verabschieden und die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament aufnehmen.
- Der Rat sollte einen Weg finden, um die **Dublin-Verordnung** voranzubringen, indem er die Kernelemente eines Solidaritäts- und Verantwortungsmechanismus bestimmt, damit die Reform so bald wie möglich im Mitentscheidungsverfahren mit dem Europäischen Parlament abgeschlossen werden kann.
- Das Europäische Parlament und der Rat sollten so bald wie möglich ihre Standpunkte zum **Vorschlag für die Europäische Grenz- und Küstenwache** sowie die überarbeitete **Rückführungsrichtlinie** verabschieden, damit sie vor den Wahlen zum Europäischen Parlament angenommen werden.
- **Vollständige Wiederherstellung des Schengen-Raums** als Raum ohne vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen.
- Einen integrierten Ansatz für Maßnahmen in allen Phasen der Migrationsroute entlang des **westlichen Mittelmeers** nach Maßgabe der bereits erfolgten Stärkung der Routen des mittleren und östlichen Mittelmeerraums vorantreiben.
- Abschluss der laufenden Verhandlungen über die **Rückübernahme** sowie Entwicklung neuer Vereinbarungen mit Partnern in Afrika südlich der Sahara und in Asien bei gleichzeitiger Gewährleistung der wirksamen Umsetzung bestehender Abkommen und Vereinbarungen.
- Der **EU-Treuhandfonds für Afrika** sollte weiter aufgefüllt werden.
- Das Europäische Parlament und der Rat sollten sich vor den Wahlen zum Europäischen Parlament auf eine Reform der Richtlinie über die **Blaue Karte EU** einigen.
- Das Europäische Parlament und der Rat sollten **für den nächsten Finanzierungszeitraum eine nachhaltige Finanzierung sicherstellen**, indem sie die Vorschläge für den Asyl- und Migrationsfonds und den Außengrenzenfonds sowie das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit rasch annehmen.

⁵² Die Vorschläge für die Anerkennungsverordnung, die Richtlinie über Aufnahmebedingungen, die Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union, die Eurodac-Verordnung und die Verordnung über den Neuansiedlungsrahmen der Union.