



Brüssel, den 8. März 2019
(OR. en)

7296/19

JAI 262
ASIM 30
FRONT 102
RELEX 234
COMIX 153
CO EUR-PREP 8

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

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

Eingangsdatum: 7. März 2019

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

Nr. Komm.dok.: COM(2019) 126 final

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT
Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 126 final.

Anl.: COM(2019) 126 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.3.2019
COM(2019) 126 final

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

Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda

DE

DE

I. EINFÜHRUNG

In den letzten vier Jahren hat die EU beispiellose Anstrengungen unternommen, um die mit der Migration verbundenen Herausforderungen zu bewältigen. Damit hat sie dazu beigetragen, dass die Zahl der irregulär in die EU gelangten Migranten auf das niedrigste Niveau seit fünf Jahren gesunken ist. Die EU hat Millionen von Menschen Schutz und Unterstützung geboten, Leben auf See gerettet sowie Lebensbedingungen und Existenzgrundlagen verbessert. Sie hat die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen bei der Bewältigung des großen Zustroms von Migranten unterstützt und zahlreiche Projekte in der EU finanziert, um die Integration von Flüchtlingen und anderen sich rechtmäßig in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörigen zu unterstützen. Sie hat dazu beigetragen, irreguläre Migration zu verhindern, unter anderem durch die Bekämpfung von Schleusernetzen und des Menschenhandels. Sie hat weltweit mit Partnern zusammengearbeitet, um die Ursachen der Migration zu bekämpfen und eine geordnete Migrationssteuerung zu fördern, einschließlich der Rückübernahme von Migranten, die sich irregulär in der EU aufhalten. Sie hat daran gearbeitet, legale Wege als Alternative zu den gefährlichen Schleuserrouten zu schaffen. In dieser Hinsicht wurden alle Komponenten der Europäischen Migrationsagenda¹ von 2015 im Rahmen eines umfassenden Ansatzes vorangebracht.

Wichtigste Fortschritte im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda

- Im Jahr 2018 wurden rund 150 000 irreguläre Einreisen über die EU-Außengrenzen – 25 % weniger als 2017 – festgestellt. Dies war der niedrigste Stand seit fünf Jahren – mehr als 90 % unter der Zahl des Jahres 2015, in dem die Migrationskrise ihren Höhepunkt erreichte.
- Die Maßnahmen der EU haben dazu beigetragen, dass seit 2015 fast 730 000 Menschen auf See gerettet werden konnten.
- Für Millionen Asylsuchende, Flüchtlinge und Vertriebene wurden Programme aus dem Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika finanziert²: Mehr als 5,3 Millionen Schutzbedürftige erhielten grundlegende Unterstützung, Informationskampagnen wurden durchgeführt, die fast eine Million Menschen erreichten, und mehr als 60 000 Menschen wurde nach ihrer Rückkehr bei der Wiedereingliederung geholfen.
- Außerdem hat der Treuhandfonds für Afrika seit seinem Anlaufen im Jahr 2017 entscheidend zur freiwilligen humanitären Rückkehr von mehr als 37 000 schutzbedürftigen Migranten aus Libyen in ihre Herkunftsländer beigetragen.
- Gegen kriminelle Schleusernetze wurde gezielt vorgegangen: Allein im Jahr 2018 spielte das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung bei über hundert vorrangigen Fällen von Menschenschmuggel eine Schlüsselrolle. Gemeinsame Ermittlungsgruppen bekämpfen die Schleuserkriminalität in Ländern wie Niger.
- 34 710 Personen, die internationalen Schutz benötigen, wurden aus Italien und Griechenland umgesiedelt.
- Seit 2015 wurden mehr als 50 000 Personen, die internationalen Schutz benötigen, in der

¹ COM(2015) 240 final vom 13.5.2015.

² Zusätzlich zur Unterstützung im Rahmen der bestehenden EU-Entwicklungsprogramme.

EU neu angesiedelt.

- Zwischen 2015 und 2017 wurden über 140 Mrd. EUR aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds für Maßnahmen zur Förderung der Integration und der legalen Migration bereitgestellt.³
- Förmliche Rückübernahmevereinbarungen oder praktische Vereinbarungen über die Rückführung und Rückübernahme wurden inzwischen mit 23 Herkunfts- und Transitländern geschlossen.
- Parallel dazu wurden im Jahr 2018 über 80 % der humanitären Hilfe der EU zur Deckung des Bedarfs von Flüchtlingen und Vertriebenen⁴ eingesetzt.

Diese Arbeit muss fortgesetzt werden. Dass die Zahl der irregulären Einreisen zurückgegangen ist, stellt allerdings vor dem Hintergrund des voraussichtlich anhaltenden Migrationsdrucks keine Garantie für die Zukunft dar. Die Bekämpfung der Ursachen der irregulären Migration ist zwangsläufig ein langfristiges Vorhaben. Jedoch zeigt der jüngste Anstieg der irregulären Einreisen im westlichen Mittelmeerraum, dass die Lage nach wie vor instabil ist und die Schleuser ständig nach neuen Schlupflöchern suchen. Die Hauptprobleme sind nach wie vor ungelöst. Folgendes ist noch zu leisten: Entwicklung eines zweckmäßigen Asylsystems, das Solidarität gewährleistet und die Sekundärmigration eindämmt, Erhöhung der Rückkehrquote durch Maßnahmen sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in Zusammenarbeit mit Drittländern, bessere Vorkehrungen an unseren Außengrenzen, Vorgehen gegen neue Strategien der Schleuser sowie weitere Verbesserungen im Hinblick auf sichere, geordnete und legale Einreisemöglichkeiten für Menschen, die internationalen Schutz benötigen, sowie für legale Migranten. Zur Steuerung der Migration bedarf es kontinuierlicher, langfristiger und vereinter Anstrengungen der EU auf der Grundlage der Grundsätze der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten. Es ist wichtig, die Dynamik des Übergangs von Ad-hoc-Lösungen zu nachhaltigen Strukturen und einem wirksamen, zukunftsfähigen Rechtsrahmen aufrechtzuerhalten. Diese Ziele können aufbauend auf vier Jahren gemeinsamer Arbeit⁵ erreicht werden.

Dort, wo die EU und die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen aufeinander abgestimmt haben, hat die Vertiefung der Zusammenarbeit mit wichtigen Partnerländern wie der Türkei oder Niger zu einer deutlichen Verringerung der Zahl der irregulären Einreisen geführt. Bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität, bei der Suche nach alternativen legalen Einreisewegen und beim Abschluss von Rückübernahmevereinbarungen – sechs neue Abkommen mit wichtigen Herkunftsländern sind zustande gekommen – hat sich ein gemeinsames Vorgehen ausgezahlt. Die Zusammenarbeit mit Afrika und der Afrikanischen Union wurde weiter intensiviert.

Mit all diesen Initiativen wird bereits viel erreicht und künftig kann noch viel mehr erreicht werden. Entscheidend ist, dass der umfassende Ansatz, der mit den vier Schwerpunkten der Europäischen Migrationsagenda abgesteckt wurde, verfolgt und ein dauerhafter Rahmen geschaffen wird.

³ Die Mitgliedstaaten legen derzeit ihre Berichte über die Durchführung von Maßnahmen im Jahr 2018 vor. Viele Flüchtlinge und legale Migranten erhielten auch Unterstützung aus Integrationsprogrammen im Rahmen des Europäischen Sozialfonds und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

⁴ Dazu gehören neben Flüchtlingen auch Binnenvertriebene. Auch die Aufnahmegemeinschaften werden unterstützt. Die humanitäre Hilfe der EU wird im Einklang mit den humanitären Grundsätzen der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit geleistet.

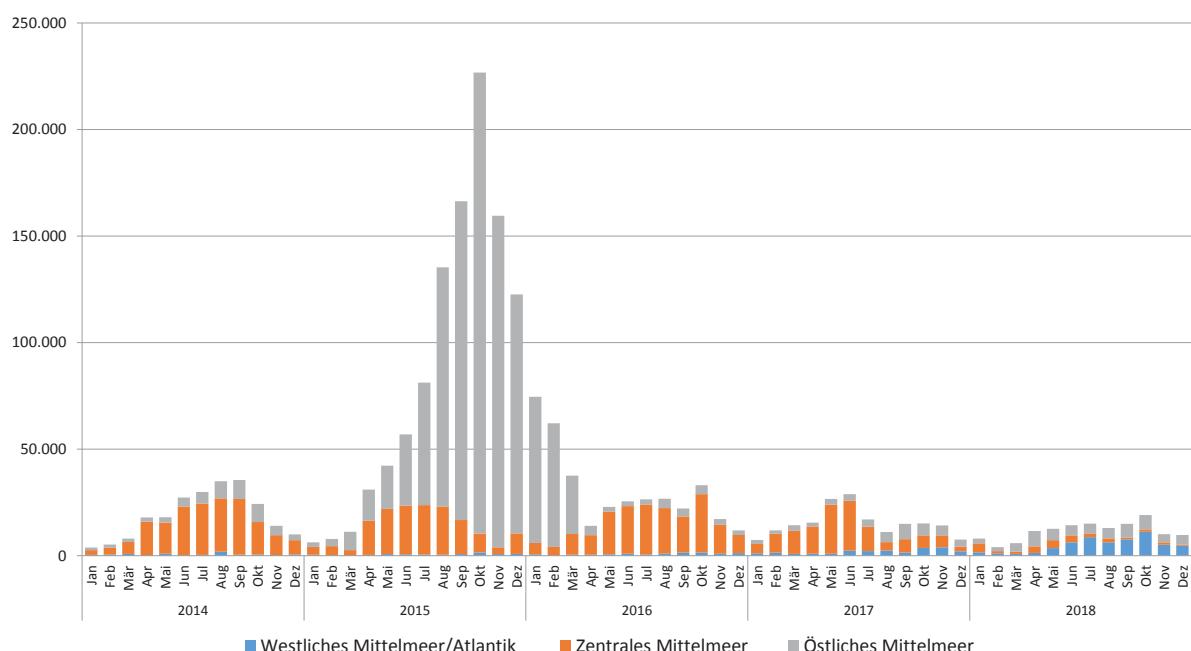
⁵ Dies umfasst finanzielle Unterstützung von 13 Mrd. EUR direkt aus dem EU-Haushalt sowie die aus dem EU-Treuhandfonds und der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei finanzierten Maßnahmen.

II. AKTUELLE SITUATION

Irreguläre Einreisen

Inzwischen ist die Zahl der irregulären Einreisen konstant deutlich niedriger als während des Höhepunkts der Krise im Jahr 2015.⁶ Jedoch setzten sich 2018 und Anfang 2019 gewisse Trends fort, die verdeutlichen, dass weiterhin konsequent gehandelt und auf neue Gegebenheiten flexibel reagiert werden muss.

Irreguläre Grenzübertritte auf den drei Hauptrouten



- Die Zahl der Einreisen über die *westliche Mittelmeerroute/Atlantikroute* hat im vergangenen Jahr zugenommen und ist nach wie vor hoch. Im Jahr 2018 trafen insgesamt 131 % mehr Neuankömmlinge in Spanien ein als 2017 (fast 65 000 Personen), und dieser Trend setzte sich 2019 fort⁷. Marokkaner bildeten 2018 die größte Gruppe der Neuankömmlinge in Spanien (ein Fünftel aller Grenzübertritte), gefolgt von Staatsangehörigen westafrikanischer Länder – Guinea, Mali, Côte d'Ivoire und Gambia – und von Algeriern.
 - Die Zahl der irregulären Einreisen über die *zentrale Mittelmeerroute* ist auf niedrigem Niveau geblieben. 2018 gelangten insgesamt 80 % weniger Menschen irregulär nach Italien als 2017 und auch 2019 ging ihre Zahl weiter zurück und erreichte das Vorkrisenniveau. Zwar machten sich 2018 nach wie vor mehr als die Hälfte der irregulären Migranten von Libyen aus auf den Weg, doch die Zahl der Aufgriffe oder

⁶ Alle Zahlen stammen von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, sofern nichts anderes angegeben ist.

⁷ Zahlen der spanischen Behörden.

Rettungen auf See durch die libysche Küstenwache blieb mit etwa 15 000 Personen im Jahr 2018 hoch. Am stärksten vertreten sind Sudanesen (14 %), Nigerianer (12 %) und Eritreer (12 %).⁸ Von Tunesien aus machen sich immer mehr Menschen (vor allem Tunesier) auf den Weg nach Italien, und in der zweiten Jahreshälfte 2018 verzeichnete Malta einen Anstieg der Zahl der Neuankömmlinge.

- Im *östlichen Mittelmeerraum* sind die Zahlen im Laufe des Jahres 2018 gestiegen und die Zahl der Neuankömmlinge in Griechenland im Jahr 2019 ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt um mehr als 30 % höher als vor einem Jahr. Diese Entwicklung erzeugt permanenten Druck auf die Ägäischen Inseln, aber auch an der griechisch-türkischen Landgrenze. Die Zahl der Rückführungen in die Türkei reicht bei Weitem nicht aus, um diesen Druck zu lindern und das Geschäftsmodell der Schleuser auszuhebeln.⁹ Auf den Inseln machten 2018 und bisher auch 2019 Afghanen die größte Gruppe der Neuankömmlinge aus, während über die Landgrenze vor allem türkische Staatsangehörige in die EU gelangen. Auch in Zypern ist die Zahl der Neuankömmlinge gestiegen, die entweder auf dem See- oder dem Landweg in die von der Regierung kontrollierten Landesteile gelangen.

Im Jahr 2018 kam es auch zu einer erheblichen Zunahme irregulärer Migrationsbewegungen in der *westlichen Balkanregion*, auch wenn die Zahlen gegen Ende des Jahres mit Einsetzen des Winters wieder zurückgingen. 2018 war die Zahl der irregulären Einreisen viermal so hoch wie 2017, wobei die Hauptroute in der Region von Serbien nach Bosnien und Herzegowina verlief. In Bosnien und Herzegowina wurden 2018 rund 24 000 irreguläre Einreisen registriert, und Ende des Jahres hielten sich etwa 5000 Migranten im Land auf. Jedoch ging die Zahl der Neuankömmlinge über diese Route zurück, nachdem Serbien am 17. Oktober 2018 die Visumfreiheit für iranische Staatsbürger aufgehoben hatte. Derzeit ist ein Anstieg der Einreisen indischer Staatsangehöriger aufgrund der Abschaffung der Visumpflicht durch Serbien zu beobachten.

Zwar ist die Zahl der Todesfälle im Mittelmeer seit 2016 dank der Bemühungen der EU, der Mitgliedstaaten und anderer Partner weiter zurückgegangen, doch die Geschäftsmodelle der Schleuser fordern weiterhin Menschenleben auf See. 2018 starben bei der Überquerung des Mittelmeers fast 2300 Menschen gegenüber 3100 im Jahr 2017, im Jahr 2019 waren bisher über 220 Tote zu beklagen.¹⁰

Asyl

Im Jahr 2018 wurden rund 634 700 Anträge auf internationalen Schutz in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern gestellt. Dies ist 10 % weniger als im Jahr 2017 und bedeutet, dass die Zahlen etwa auf das Niveau von 2014 gesunken sind¹¹. Die wichtigsten Aufnahmeländer waren 2018 Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und Spanien (72 % aller Anträge in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern).¹² Wie bereits im Jahr 2017 waren die Hauptherkunftsländer Syrien, Afghanistan und Irak. Auch die Zahl der

⁸ Daten des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR).

⁹ Seit dem 21. März 2016 wurden 1836 Migranten auf der Grundlage der Erklärung EU-Türkei und 601 Migranten im Rahmen des bilateralen Protokolls zwischen Griechenland und der Türkei aus Griechenland in die Türkei rückgeführt.

¹⁰ Daten der Internationalen Organisation für Migration.

¹¹ Vorläufige Daten des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen für 2018.

¹² Deutschland war weiterhin das Hauptzielland, obwohl die Zahl der Anträge um ein Fünftel zurückging, während Frankreich und Spanien einen deutlichen Anstieg verzeichneten.

Anträge von Migranten aus Ländern, deren Staatsangehörige kein Schengen-Visum benötigen, insbesondere aus Venezuela, Georgien und Kolumbien, ist gestiegen.

Im Jahr 2018 wurden durch Abgleich mit den in der Datenbank Eurodac gespeicherten Fingerabdruckdaten mehr als 400 000 Treffer¹³ bei Personen erzielt, die sich in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats begaben. Frankreich und Deutschland waren die beiden Mitgliedstaaten mit der höchsten Zahl dieser Treffer (was darauf hindeutet, dass sie die Hauptzielländer der Sekundärmigration sind), während Italien und Griechenland die beiden Mitgliedstaaten mit den meisten bereits vorhandenen Daten waren (was darauf hindeutet, dass sie die wichtigsten Ersteinreiseländer sind).¹⁴

III. SOFORTMASSNAHMEN

Westliche Mittelmeerroute: Zusammenarbeit mit Marokko

Da inzwischen die meisten irregulären Migranten über Spanien in die EU gelangen, muss die EU sich verstärkt auf die Eindämmung der Migration auf der westlichen Mittelmeerroute konzentrieren. Die EU hat die Grundlagen für eine enge Partnerschaft mit Marokko geschaffen. Ende 2018 genehmigte sie 140 Mio. EUR zur Unterstützung des Grenzmanagements sowie für Budgethilfe.¹⁵ Marokko arbeitet bereits daran, seine Grenzen stärker zu kontrollieren, und hat zahlreiche Personen am Aufbruch nach Europa gehindert.¹⁶ Die EU unterstützt diesen Prozess mit ihren Maßnahmen. Erste Zahlungen wurden geleistet und Ausschreibungen für die Beschaffung wichtiger Ausrüstung wurden eingeleitet: Die letzten Verträge im Rahmen dieses Pakets werden bis April unterzeichnet. Die Umsetzung vor Ort muss fortgesetzt werden. Dadurch wird auch die Soforthilfe in Höhe von 36 Mio. EUR ergänzt, die 2018 beschlossen wurde, um Spanien an seiner Südgrenze zu helfen. Die EU unterstützt Spanien auch durch die Operation Indalo. Die Kommission ist bereit, Spanien die gesamte finanzielle und technische Unterstützung zur Verfügung zu stellen, die es für die Bewältigung des Zustroms benötigt.

Generell arbeitet die EU daran, ihre Beziehungen zu Marokko weiterzuentwickeln, um zu einer engeren, vertieften und ambitionierteren Partnerschaft zu gelangen. Dabei werden Mobilität und Migration eine wichtige Rolle spielen, wobei eine Kombination aus finanzieller Unterstützung, engeren Expertenkontakten und operativer Zusammenarbeit – auch mit Unterstützung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache – zum Tragen kommen soll. Die Wiederaufnahme der Verhandlungen über Rückübernahme und Visaerleichterungen sowie die legale Migration sollten ebenfalls Gegenstand der engeren Zusammenarbeit sein. Dies gilt auch für die Bewältigung der Migrationsströme und die Bekämpfung der Schleuserrouten von den Nachbarländern nach Marokko.

¹³ „Treffer“ bedeutet das Bestehen einer oder mehrerer Übereinstimmungen beim Abgleich zwischen den in der Datenbank gespeicherten Fingerabdruckdaten und den von einem Mitgliedstaat übermittelten Daten. Die Zahl der Treffer entspricht nicht der Zahl der Personen.

¹⁴ Die Länder, in denen die meisten illegalen Aufenthalte von zuvor in einem anderen Mitgliedstaat registrierten Asylsuchenden festgestellt wurden, waren Belgien und Deutschland.

¹⁵ Darüber hinaus wurden 14,5 Mio. EUR für die Verbesserung der Migrationssteuerung auf regionaler Ebene bereitgestellt, wobei die Zielgruppen Migranten, Rückkehrer und Auslandsmarokkaner sind. Derzeit laufen Programme mit einer Mittelausstattung von insgesamt 232 Mio. EUR.

¹⁶ Nach den JORA-Daten (Joint Operations Reporting Application) der Europäischen Grenz- und Küstenwache konnten die marokkanischen Behörden 2018 beinahe 15 000 irreguläre Migranten daran hindern, Marokko auf dem Seeweg zu verlassen. Die marokkanischen Behörden führen auch Präventivmaßnahmen im Inland durch. Nach Schätzungen des marokkanischen Inneministeriums für das Jahr 2018 wurden 88 761 Migranten am Verlassen Marokkos gehindert.

Neben der direkten Unterstützung Marokkos laufen Bemühungen im Rahmen des Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika¹⁷ um den Aufbau einer Zusammenarbeit entlang der gesamten Route zum westlichen Mittelmeer. Ein neues, mit 8,6 Mio. EUR ausgestattetes Programm für grenzübergreifende Zusammenarbeit dient der besseren Koordinierung der Migrationssteuerung zwischen Marokko, Senegal, Mali und Côte d'Ivoire und der Förderung verstärkter regionaler Politikdialoge über Migrationsfragen. Ende 2018 wurde ein spezielles Budgethilfeprogramm für Mauretanien zur Unterstützung der nationalen Entwicklungsstrategie genehmigt, dessen Schwerpunkt auf dem Schutz der Migranten und der maritimen Sicherheit liegt¹⁸. Die Nordafrika-Komponente des Treuhandfonds sollte in Kürze mit 120 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt wiederaufgefüllt werden¹⁹. Angesichts der derzeitigen Projektpipeline – und der erforderlichen Mittelaufstockungen für laufende Programme in Libyen und Marokko – ist jedoch mit einem Fehlbetrag von bis zu 86 Mio. EUR im Jahr 2019 zu rechnen. Die Mitgliedstaaten werden etwas beisteuern müssen, damit die Fortsetzung dieser Arbeiten gewährleistet werden kann.

Zentrale Mittelmeerroute: Verbesserung der Bedingungen in Libyen

Besonders dringlich müssen die in Libyen gestrandeten Menschen unterstützt werden. Um menschenwürdigere Bedingungen zu gewährleisten, müssen wir uns um Alternativen zur Inhaftierung und um einen geordneteren und transparenteren Umgang mit Migranten und Flüchtlingen in Libyen bemühen und Menschen dabei unterstützen, sicher in ihre Heimat zurückzukehren bzw. Schutz in Europa oder anderswo zu finden. Besondere Aufmerksamkeit muss dabei schutzbedürftigen Personen und Personen in den Auffanglagern gewidmet werden: Schätzungen zufolge werden derzeit 6200 Migranten in Libyen in Einrichtungen festgehalten, die von der Regierung der nationalen Einheit kontrolliert werden.²⁰

Dies ist der Schwerpunkt der Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sowie der Arbeit der trilateralen Taskforce der Afrikanischen Union, der Europäischen Union und der Vereinten Nationen – allerdings mit gewissen Einschränkungen angesichts der Sicherheitslage. Durch diese Zusammenarbeit wurde bereits erreicht, dass über 37 000 Menschen im Rahmen von Programmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr in ihre Heimat zurückgekehrt sind und fast 2500 Menschen dank des Nothilfe-Transitmechanismus des UNHCR aus Libyen nach Niger evakuiert wurden²¹. Mehr als 1200 dieser Menschen sind inzwischen neu angesiedelt worden. Ein weiterer wichtiger Schritt für die Mitgliedstaaten ist die Neuansiedlung derjenigen, die noch in Niger warten. Die Taskforce wird die libyschen Behörden weiterhin mit Nachdruck auffordern, diese Arbeit zu erleichtern, wobei insbesondere Lockerungen bei den Ausreisevisa und den Landegebühren angestrebt werden.

Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um gegen die katastrophalen Bedingungen vorzugehen, denen viele Migranten und Flüchtlinge ausgesetzt sind. Seit 2016 wurden aus

¹⁷ C(2015) 7293 final vom 27.5.2015.

¹⁸ Dies ergänzt die bestehenden von der EU finanzierten Programme zur Unterstützung der Migrationssteuerung, des Grenzmanagements sowie der Bekämpfung von Menschenhandel, kriminellen Netzen und Terrorismus.

¹⁹ Dies wird in der nächsten Sitzung des Ausschusses für das Europäische Nachbarschaftsinstrument im April 2019 erörtert.

²⁰ Schätzung des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen und der Internationalen Organisation für Migration.

²¹ Mit anschließender Neuansiedlung in Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Kanada, den Niederlanden, Norwegen, Schweden, der Schweiz, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten. Außerdem hat das UNHCR Personen nach Italien und in ein Nothilfe-Transitzentrum in Rumänien evakuiert, womit die Gesamtzahl auf 3175 stieg.

dem Treuhandfonds fast 135 Mio. EUR für den Schutz von Migranten in Libyen bereitgestellt, und diese Anstrengungen müssen fortgesetzt werden. Unter anderem geht es um die Unterstützung bei der Ausschiffung sowie um die Registrierung und Rückverfolgbarkeit ausgeschiffter Personen. Derzeit laufen Projekte zur Verbesserung der Verfahren und Bedingungen in dieser ersten entscheidenden Phase sowie bei der anschließenden Überstellung in Auffanglager. Im Dezember 2018 genehmigten die libyschen Behörden auch die Eröffnung eines Sammel- und Transitzentrums („Gathering and Departure Facility“) des UNHCR, das als Drehscheibe für die rasche Evakuierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden dienen soll. Es könnte auch eine Übergangslösung für unbegleitete Minderjährige und andere schutzbedürftige Gruppen sein. Die EU wird weiterhin Druck ausüben, damit Hilfsorganisation und Einrichtungen der Vereinten Nationen ungehinderten und regelmäßigen Zugang zu den Auffanglagern erhalten und die dort herrschenden Bedingungen verbessert werden, mehr Alternativen zur Inhaftierung angeboten werden und letztlich das derzeitige Inhaftierungssystem abgeschafft wird.

Da nur ein kleiner Teil der Migranten in Libyen in staatlich kontrollierten Einrichtungen festgehalten wird, ist die Unterstützung lokaler Gemeinschaften von wesentlicher Bedeutung. Durch EU-Programme wird Hilfe in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Schulbildung und grundlegende soziale Infrastruktur geleistet. Im Jahr 2018 wurden im Rahmen des EU-Treuhandfonds für Afrika vier neue Programme in Libyen im Umfang von insgesamt 156 Mio. EUR genehmigt.

Fast 90 000 Flüchtlinge und schutzbedürftige Migranten haben medizinische Hilfe in Form von allgemein- und fachmedizinischer Versorgung, ärztlicher Beratung und Screenings erhalten. Die Bemühungen werden weiter intensiviert, wobei der Förderung der freiwilligen Rückkehr, der Beschleunigung der Evakuierung von Minderjährigen und anderen schutzbedürftigen Personen, der Verbesserung der Bedingungen in den Auffanglagern und der Förderung von Alternativen zur Inhaftierung Vorrang eingeräumt wird. Parallel dazu hat die EU in Libyen humanitäre Hilfe für rund 700 000 besonders schutzbedürftige, vom Konflikt betroffene Personen, darunter Binnenvertriebene, bereitgestellt.

Östlicher Mittelmeerraum: Verbesserung der Bedingungen in Griechenland

Die fortwährende Verpflichtung zur Umsetzung der Erklärung EU-Türkei und die umfangreiche finanzielle und operative Unterstützung der EU seit 2015 leisten einen wichtigen Beitrag zur Entlastung der griechischen Inseln.²² Derzeit werden weitere Schritte unternommen. Die griechischen Behörden haben eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um Asylanträge sehr viel schneller zu bearbeiten; dazu gehören der Einsatz zusätzlicher Ärzte für die Bewertung der Schutzbedürftigkeit, mobile Asylstellen und eine größere Anzahl von Berufungsausschüssen. Im Rahmen von laufenden Pilotprojekten sollen Möglichkeiten gefunden werden, wie der Arbeitsablauf der Bearbeitung von Asylanträgen verbessert werden kann. Dies sollte insbesondere im Rahmen der Erklärung EU-Türkei zu effizienteren Rückkehrverfahren und zu besseren Bedingungen aufgrund einer verminderten Überbelegung auf den Inseln führen.

Führungsstärke und ein starkes Engagement der griechischen Regierung sind jedoch entscheidend für die Bewältigung der vielen verbleibenden Herausforderungen. Die EU wird

²² Die jüngste Unterstützung umfasste mehr Dolmetschleistungen, verbesserte Aufnahmekapazitäten und den Einsatz von Militärärzten sowie die Annahme der Finanzplanung für 2019, um angemessene Aufnahmebedingungen und die Unterstützung auf dem Festland sicherzustellen (siehe nächste Fußnote).

Griechenland weiterhin finanziell unterstützen²³ und die EU-Agenturen werden weiterhin Fachwissen bereitstellen. Außerdem ist es wesentlich, dass die Mitgliedstaaten die Arbeit der EU-Agenturen ausreichend unterstützen. Dringende und koordinierte Maßnahmen der griechischen Behörden sind erforderlich, um Folgendes zu erreichen:

- effizientere Asylverfahren, um eine wesentlich schnellere Bearbeitung von Asylanträgen zu gewährleisten;
- eine höhere Rückkehrquote, wobei Programme zur Erleichterung der freiwilligen Rückkehr mit Unterstützung durch Reintegrationsprogramme optimal genutzt werden sollen. In Fällen in denen eine Rückführung notwendig ist, müssen geeignete Abschiebeeinrichtungen verfügbar sein, die den geltenden Menschenrechtsstandards entsprechen. Dafür ist ein wirksamer Arbeitsablauf erforderlich, bei dem wichtigen Gruppen in allen Phasen des Prozesses Priorität eingeräumt wird;²⁴
- ein rechtlicher und administrativer Rahmen, der die Aufnahme selbst und die Überwachung der Aufnahmekapazitäten sowie die Bereitstellung aller relevanten Dienstleistungen sicherstellt;
- die rasche Bereitstellung von mindestens 2000 Plätzen in angemessenen Unterkünften für unbegleitete Minderjährige sowie die Fertigstellung und Umsetzung einer umfassenden nationalen Strategie zur Gewährleistung des vollen Schutzes für unbegleitete Minderjährige;
- ein verbessertes System für die Weiterverweisung von Personen, die internationalen Schutz beantragen, und schutzbedürftiger Personen zu offenen Unterbringungszentren sowie die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.

Dafür ist eine wirksame und nachhaltige griechische Strategie für die Migrationssteuerung notwendig. Diese muss eine wirksame Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen allen zuständigen nationalen Behörden mit operativen Arbeitsabläufen und gemeinsamen Regeln zur Priorisierung vorsehen.

Notwendigkeit vorübergehender Regelungen für die Ausschiffung in der EU

Im Sommer 2018 gab es bereits mehrere Fälle, in denen sich die Mitgliedstaaten nicht rasch über die Ausschiffung und Folgemaßnahmen einigen konnten. Daher waren die gefundenen Ad-hoc-Lösungen kaum nachhaltig. Im Januar 2019 führte die Notwendigkeit, eine Lösung für das Rettungsschiff *Sea-Watch 3* zu finden, zu verstärkten Koordinierungsbemühungen zwischen einer Reihe von Mitgliedstaaten, der Kommission und den einschlägigen Agenturen. Obwohl nur wenige Personen beteiligt waren, hat diese praktische Erfahrung die Bereitschaft verdeutlicht, einen wirksameren Rahmen für die Zusammenarbeit im Geiste der Solidarität zu schaffen, und kann einen Impuls für einen systematischeren und besser koordinierten Ansatz der EU für die Ausschiffung, Erstaufnahme, Registrierung und Umverteilung in Form von vorübergehenden Regelungen geben. Dies könnte einen

²³ Die jüngste, im Dezember 2018 gewährte Unterstützung umfasste 190 Mio. EUR zur Gewährleistung der Soforthilfe für das Programm Integration und Unterbringung (ESTIA) des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) und 61 Mio. EUR für die Fortsetzung des Programms zur Unterstützung vor Ort in Aufnahmeeinrichtungen auf dem Festland, die von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und vom Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) betrieben werden. Im März 2019 wird das Soforthilfinstrument beendet. Die Fortsetzung der wichtigsten Projekte in Griechenland im Jahr 2019 wird über andere EU-Finanzierungsquellen unterstützt.

²⁴ Zu den wichtigen Gruppen gehören schutzbedürftige Personen wie unbegleitete Minderjährige, Syrer und Staatsangehörige, die gemäß amtlichen nationalen Statistiken eine niedrige durchschnittliche Anerkennungsquote aufweisen.

transparenten schrittweisen Arbeitsplan umfassen, mit dem sichergestellt würde, dass der betreffende Mitgliedstaat von der Kommission, den EU-Agenturen und den anderen Mitgliedstaaten die benötigte operative und wirksame Unterstützung erhält.

Während der rasche Abschluss der legislativen Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems weiterhin eine Priorität ist, hat die Kommission bereits im Dezember 2018²⁵ die Bedeutung solcher vorübergehender Regelungen als unmittelbarer koordinierter Ansatz für die Ausschiffung und andere Drucksituationen in der EU hervorgehoben. Solche Regelungen würden bedeuten, dass die Grundsätze der Solidarität und Verantwortung auf der Grundlage eines gegenseitigen Verständnisses der gemeinsamen Interessen in die Praxis umgesetzt werden würden. Sie würden als Überbrückung dienen, bis die legislative Reform abgeschlossen ist und anwendbar wird. Damit wäre die EU tatsächlich viel besser ausgestattet als heute, um konkrete Solidaritätsmaßnahmen auf strukturierte, wirksame und flexible Weise zu ergreifen und die wirksame Verhinderung von Sekundärbewegungen und Pull-Faktoren zu gewährleisten. Damit dieser Ansatz erfolgreich ist, müssen so viele Mitgliedstaaten wie möglich teilnehmen. Die wichtigsten Elemente solcher vorübergehender Regelungen könnten die folgenden sein:

- Steht ein Mitgliedstaat unter Druck oder ist es notwendig, nach der Suche und Rettung zu einer raschen Ausschiffung beizutragen, so ersucht der betreffende Mitgliedstaat um Unterstützung.
- Daraufhin muss die spezifische Unterstützung ermittelt werden, die die Mitgliedstaaten im Rahmen von Solidaritätsmaßnahmen leisten können. Die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Solidaritätsmaßnahmen müssen von den Mitgliedstaaten, denen die Unterstützung zugutekommt, ausgeglichen werden, indem diese ihrer Verantwortung nachkommen, angemessene Maßnahmen zur Bewältigung der Zahl der Neuankömmlinge zu ergreifen.
- Es sollte eine Koordinierungsstruktur zur Bearbeitung solcher Unterstützungsanfragen der Mitgliedstaaten eingerichtet werden, wobei die wichtigsten Interessenträger wie die Kommission und EU-Agenturen einzubeziehen sind.
- Die EU-Agenturen sind gut ausgerüstet, um die notwendige Unterstützung in Bereichen wie Erstaufnahme, Registrierung, Umverteilung und Rückkehr bereitzustellen.
- Mitgliedstaaten, die der Umverteilung freiwillig zustimmen und Rückkehraktionen unterstützen, wird eine finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt bereitgestellt. Außerdem würden belastete Mitgliedstaaten finanziell unterstützt werden.

Wichtige Sofortmaßnahmen

- Die neue Unterstützung der EU und Spaniens für **Marokko** zielt darauf ab, die Zahl der von der marokkanischen Küste ankommenen irregulären Migranten zu verringern. Sie sollte zu einem stärkeren Engagement in Marokko und anderen relevanten Ländern führen, damit die wirksame Rückübernahme von irregulären Migranten im Rahmen eines umfassenden Ansatzes in höherem Maße gewährleistet ist.
- Die EU sollte die Arbeit der gemeinsamen Taskforce der Afrikanischen Union, der Europäischen Union und der Vereinten Nationen intensivieren, um die **Bedingungen in Libyen** weiter zu verbessern und auf die Abschaffung des derzeitigen Systems von

²⁵ COM(2018) 798 final vom 4.12.2018.

Auffanglagern hinzuarbeiten sowie Hindernisse im Zusammenhang mit dem Zugang internationaler Organisationen und mit der freiwilligen Rückkehr von Migranten und der Evakuierung von Flüchtlingen zu überwinden. Die systematische und interoperable Registrierung aller ausgeschifften und inhaftierten Migranten sollte sichergestellt werden.

- **Griechenland** sollte schnellstmöglich eine wirksame und nachhaltige nationale Strategie zur Migrationssteuerung festlegen, mit der die verbleibenden Mängel in Bereichen wie Rückkehr und unbegleitete Minderjährige angegangen werden sollen und die umfangreiche Unterstützung der EU optimal genutzt werden soll.
- Es sollte eine Reihe **vorübergehender Regelungen** für die Ausschiffung eingeführt werden, an denen sich eine kritische Masse von Mitgliedstaaten durch solidarische Maßnahmen beteiligen sollte.

IV. DIE VIER SÄULEN DER MIGRATIONSTEUERUNG

1. *Die Ursachen der irregulären Migration bekämpfen: Zusammenarbeit mit Partnern*

Mit der Annahme des Partnerschaftsrahmens für Migration ist die Migration ein zentrales Thema der EU-Außenbeziehungen geworden – globale Partnerschaften und langfristige Zusammenarbeit sind für die Steuerung aller Aspekte der Migration wesentlich.²⁶ Die Migration ist fest in die allgemeinen Beziehungen zu den Partnerländern eingebettet. Um die Zusammenarbeit mit den Partnern weiter zu vertiefen, ist ein umfassender gemeinsamer Ansatz, der fest im Multilateralismus verankert ist, in bilateralen, regionalen und multilateralen Foren von entscheidender Bedeutung.

Bekämpfung der Migrationsursachen

Der EU-Treuhandfonds für Afrika hat seinen Mehrwert als ein schnelles und wirksames Umsetzungsinstrument unter Beweis gestellt, das den politischen Dialog mit den Partnerländern erleichtert, innovative Ansätze zur Anwendung bringt und durch die Bündelung von Finanzmitteln und dem Fachwissen einer Vielzahl von Akteuren, insbesondere aus den EU-Mitgliedstaaten, konkrete Ergebnisse erzielt. Die Arbeiten im Rahmen des Treuhandfonds haben im Jahr 2016 begonnen und seine Mittel belaufen sich inzwischen auf mehr als 4,2 Mrd. EUR, mit über 188 vereinbarten Programmen.²⁷ Es ist wichtig, auf den bisherigen Fortschritten aufzubauen. Ohne zusätzliche nationale Beiträge wird es jedoch nicht möglich sein, über den EU-Treuhandfonds neue Initiativen zu finanzieren oder die Mittel für die hochwertigen Programme aufzustocken, die sich heute bezahlt machen: Sowohl die Nordafrika-Komponente als auch die Komponente „Sahelzone und Tschadseebecken“ werden 2019 Finanzierungslücken aufweisen. Es ist außerdem wesentlich, dass die derzeit im Rahmen des Treuhandfonds gegebene Flexibilität und Reaktionsfähigkeit zentrale Merkmale des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens bleiben und die Kontinuität der Maßnahmen sichergestellt wird.

Weitere Unterstützung für den Lebensunterhalt und die Wirtschaft in Subsahara-Afrika und in Nachbarländern der EU wird im Rahmen der Investitionsoffensive für Drittländer erfolgen. Die Mittel in Höhe von 1,54 Mrd. EUR, die für die 28 genehmigten Garantieprogramme

²⁶ COM(2016) 385 final vom 7.6.2016.

²⁷ Die Exekutivausschüsse haben Projekte im Wert von insgesamt rund 3,6 Mrd. EUR genehmigt. Bisher wurden 393 Verträge über einen Gesamtbetrag von 2,6 Mrd. EUR unterzeichnet.

bereitgestellt werden, sollten weitere Investitionen in Höhe von 17,5 Mrd. EUR mobilisieren, die Bereiche wie den Zugang zu Finanzmitteln für Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen, Energie und Konnektivität, Städte, Landwirtschaft und Digitalisierung umfassen.²⁸ Zusammen mit 94 genehmigten Mischfinanzierungsprojekten, die mit 2,2 Mrd. EUR ausgestattet sind und 19,5 Mrd. EUR mobilisieren sollen, belaufen sich die erwarteten Gesamtinvestitionen auf rund 37 Mrd. EUR; der Plan ist auf gutem Wege, wie erwartet 44 Mrd. EUR zu mobilisieren, was einen wichtigen Impuls für die wirtschaftliche Dynamik darstellt.

Bekämpfung von Schleusernetzen

Sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU sind entschlossene und nachhaltige Maßnahmen erforderlich, um das Geschäftsmodell der Schleuser zu untergraben und kriminelle Netze zu zerschlagen. Dies wurde vom Europäischen Rat im Oktober 2018 bekräftigt und führte zu einer Reihe operativer Maßnahmen, die im Dezember 2018²⁹ verabschiedet wurden, um die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung zu verbessern und den bestehenden EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten³⁰ zu ergänzen.

Die Bekämpfung von Schleusernetzen ist ein wesentlicher Bestandteil der Zusammenarbeit der EU mit Partnern aus Drittländern. Eine neue operative Partnerschaft mit Senegal unter Leitung von Frankreich wird im Rahmen des Treuhandfonds eingerichtet. In Niger hat die Arbeit der gemeinsamen Ermittlungsgruppen der nigrischen, französischen und spanischen Behörden zu mehr als 200 Strafverfahren geführt. Diese Arbeit soll nun im Hinblick auf die südliche Grenze Libyens und die Grenzen zwischen Niger und Algerien sowie Niger und Nigeria ausgeweitet werden. Darüber hinaus wurden in diesem Jahr sechs Informations- und Sensibilisierungskampagnen zu den Risiken der irregulären Migration in Côte d'Ivoire, Niger, Tunesien, Mali, Guinea und Gambia lanciert.³¹

Die Bekämpfung von Schleusernetzen wird durch eine wachsende Infrastruktur unterstützt. Die Zentralstelle für Informationen bietet Europol ein besseres Gesamtlagebild und unterstützt die Strafverfolgung. Mithilfe des Pilotprojekts „Kriminalinformationszelle“ im Rahmen der Operation Sophia sollen Informationen zwischen zivilen und militärischen Akteuren ausgetauscht werden. Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Sahelzone werden zunehmend miteinander verknüpft, um regionale Auswirkungen zu erzielen. Die von der Kommission in 12 vorrangige Partnerländer entsandten europäischen Verbindungsbeamten für Migration nehmen eine wichtige Rolle bei der Kommunikation ein.³² Durch die politische Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über den jüngsten Vorschlag der Kommission³³ wird die Koordinierung zwischen den von den Mitgliedstaaten, der Kommission und den EU-Agenturen verwalteten Netzen von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen zusätzlich gestärkt.

Innerhalb der EU wird die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten durch gemeinsame Aktionstage gefördert, an denen die Mitgliedstaaten, Drittländer, EU-Agenturen und externe

²⁸ Die endgültigen Beträge und Ausschüttungen dieser Garantien werden in Garantievereinbarungen festgelegt, die von den Entwicklungsbanken und der Europäischen Kommission unterzeichnet werden.

²⁹ Dokument 15250/18 vom 6.12.2018.

³⁰ COM(2015) 285 final vom 27.5.2015.

³¹ Finanziert aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds.

³² Äthiopien, Jordanien, Libanon, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbien, Sudan, Tunesien.

³³ COM(2018) 303 final vom 16.5.2018.

Partner beteiligt sind.³⁴ Im Jahr 2018 hat das bei Europol angesiedelte Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung 39 gemeinsame und parallele Aktionstage unterstützt, die zu 607 Festnahmen und 101 vorrangigen Strafverfahren geführt haben. Der Austausch von Informationen ist nach wie vor von entscheidender Bedeutung: Eurostat führt ein Pilotprojekt zur Erhebung strafverfolgungsrelevanter statistischer Daten zur Migrantenschleusung durch, das von großem Nutzen für die Analyse von Tendenzen und die Reaktion auf diese ist.

Rückkehr und Rückübernahme

Die Erhöhung der niedrigen Rückkehrquote muss weiterhin ein zentrales Ziel sein. Sie ist ein unverzichtbarer Bestandteil der Migrationssteuerung. Niedrige Rückkehrquoten schaden der Glaubwürdigkeit des Systems in der Öffentlichkeit und bieten verstärkte Anreize für die irreguläre Migration und Sekundärmigration. Daher sind sowohl Maßnahmen in der EU als auch die Zusammenarbeit mit Drittländern erforderlich. Es gibt Sofortmaßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Verbesserung ihrer internen Rückkehrverfahren ergreifen sollten, um auf der Grundlage des Aktionsplans und der konkreten Empfehlungen der Kommission aus dem Jahr 2017³⁵ die humane und rasche Rückführung von Personen sicherzustellen, die keinen internationalen Schutz benötigen. Diese Empfehlungen haben gezeigt, wie die bestehenden rechtlichen, operativen und finanziellen Instrumente besser genutzt werden können, und zwar durch schnellere Verfahren, verstärkte Maßnahmen zur Vermeidung des Untertauchens von Migranten, einen multidisziplinären Ansatz der nationalen Behörden sowie eine verbesserte Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten.

Solche Sofortmaßnahmen der Mitgliedstaaten sollten durch weitere EU-Maßnahmen unterstützt werden. Durch die kürzlich beschlossenen Reformen des Schengener Informationssystems werden die Kapazitäten der Mitgliedstaaten für die Durchsetzung von Rückkehrentscheidungen und Einreiseverboten wesentlich verbessert.³⁶ Auch die Unterstützung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache bei Rückkehrverfahren hat deutlich zugenommen, sowohl durch die Zusammenarbeit als auch durch operative Maßnahmen, unter anderem bei Rückflügen und im Hinblick auf die Rolle der Konsulate.³⁷ Trotzdem muss mehr getan werden. Der erste nächste Schritt sollte mit dem Vorschlag der Kommission zur Reform der Rückführungsrichtlinie³⁸ einhergehen: Die rasche Annahme dieses Vorschlags wäre für die Kohärenz und Wirksamkeit der Rückkehrverfahren von großem Nutzen, wobei die Grundrechte und der Grundsatz der Nichtzurückweisung gewahrt blieben.³⁹

Die Investition in den Dialog mit Partnerländern in den letzten vier Jahren hat zu konkreten Fortschritten geführt. Gestützt auf operative Unterstützung liefert die Zusammenarbeit im Rahmen der 17 bestehenden Rückübernahmeabkommen und den sechs jüngsten praktischen

³⁴ Organisiert im Rahmen des EU-Politikzyklus/EMPACT (Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen).

³⁵ COM(2017) 200 und C(2017) 1600, auf der Basis von COM(2015) 453.

³⁶ Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen sowie Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

³⁷ Der neue Vorschlag über die Europäische Grenz- und Küstenwache (COM(2018) 631 final vom 12.9.2018) würde diese verbessern.

³⁸ COM(2018) 634 final vom 9.12.2018.

³⁹ Nichtzurückweisung bedeutet, dass eine Person nicht in ein Land rückgeführt werden kann, in dem sie befürchten muss, verfolgt zu werden.

Vereinbarungen nun Ergebnisse in den Bereichen Identifizierung, Bereitstellung von Dokumenten und geordnete Rückkehr. Damit jedoch das volle Potenzial dieses Rahmens genutzt und in Zukunft der mögliche steigende Bedarf an Rückkehrmaßnahmen gedeckt werden kann, müssen die Mitgliedstaaten die gebotenen Möglichkeiten nutzen und sich aktiv an der Verwaltung von Abkommen und Vereinbarungen beteiligen sowie der Kommission etwaige Probleme bei der Durchführung melden. Die EU und ihre Mitgliedstaaten helfen auch bei der Unterstützung der Wiedereingliederung von Rückkehrern: Seit Mai 2017 haben über 60 100 Migranten eine solche Unterstützung erhalten.

Die Kommission wird weiterhin neue Vereinbarungen mit anderen Partnern erarbeiten. Es laufen Verhandlungen über Rückübernahmen mit Nigeria, Tunesien und China, und entsprechende Verhandlungen mit Marokko sollen bald wieder aufgenommen werden. Erforderlichenfalls sollte aus allen einschlägigen Politikbereichen der EU ein breiteres Spektrum an Hebelwirkungen mobilisiert werden, und zwar in enger Abstimmung mit der Hebelwirkung auf Ebene der Mitgliedstaaten. Die EU-Visumpolitik hat bereits dazu beigetragen, die Verhandlungen über die Rückübernahme zu erleichtern, und der Visa-Aussetzungsmechanismus hat dabei geholfen, die Einhaltung von Rückübernahmeverpflichtungen genau zu überwachen. Die Kommission begrüßt die zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielte Einigung über die Reform des Visakodex, einschließlich der Möglichkeit, restriktive Maßnahmen gegen Drittländer zu ergreifen, die sich bei der Rückübernahme als nicht kooperativ zeigen. Weitere Hebelwirkungen müssen eingesetzt werden, um die Rückübernahmeanstrengungen zu intensivieren.

Die wichtigsten nächsten Schritte

- Die EU-Organe müssen sicherstellen, dass der **nächste mehrjährige Finanzrahmen** den erforderlichen Umfang und die nötige Flexibilität bietet, um die Zusammenarbeit mit Partnern aus Drittländern im Bereich Migration zu vertiefen.
- Die Mitgliedstaaten und die EU sollten die im Dezember 2018 angenommenen Maßnahmen zur **Bekämpfung von Migrantenschleusernetzen** umsetzen, unter anderem durch eine Intensivierung der Arbeiten des bei Europol angesiedelten Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung.
- Das Europäische Parlament und der Rat sollten die Verhandlungen über den **Vorschlag der Kommission zur Förderung der Rückkehr** abschließen. Die Mitgliedstaaten sollten schon jetzt das Potenzial des bestehenden Rahmens für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr voll ausschöpfen.
- Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass die **Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen** vollständig zur Anwendung kommen. Die EU sollte **neue Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen** mit weiteren Drittländern schließen.
- Die Mitgliedstaaten und die EU sollten **gemeinsame operative Partnerschaften** mit Drittländern ausbauen, um Aktivitäten wie die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsteams, den Aufbau von Kapazitäten und den Austausch von Verbindungsbeamten zu unterstützen.

2. Grenzmanagement – Menschenleben retten und Außengrenzen sichern

Einsätze an den Grenzen

Die Rettung von Menschen in Seenot ist ein vorrangiges Ziel der EU im Rahmen ihres Außengrenzmanagements. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache koordiniert gemeinsame Einsätze auf See, um eine wirksame Kontrolle der EU-Seeaußengrenzen zu gewährleisten. Sämtliche Ressourcen, die im Rahmen dieser Operationen eingesetzt werden, sind völkerrechtlich gebunden und dienen der Unterstützung aller Schiffe, die sich in Seenot befinden. Die Gemeinsamen Operationen Themis, Poseidon und Indalo sowie die Operation Sophia im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik leisten einen wichtigen Beitrag zur Grenzkontrolle sowie zu Such- und Rettungseinsätzen. Allein 2018 wurden fast 39 300 Menschen durch die im Rahmen von EU-Einsätzen auf See eingesetzten Mittel gerettet.⁴⁰

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache führt auch koordinierte operative Maßnahmen an der Landaußengrenze durch und trägt so zur Kontrolle der irregulären Migration und zur Bekämpfung des Schmuggels sowie zur Bereitstellung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse bei. Es ist wichtig, dass die Agentur in der Lage ist, auf neue Trends wie den erhöhten Druck im westlichen Mittelmeer zu reagieren. Allerdings fehlt es der Agentur nach wie vor regelmäßig an Personal und technischer Ausrüstung, und die gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten und der Agentur wird nicht zur Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen genutzt. Die beiden Komponenten der Europäischen Grenz- und Küstenwache sind voneinander abhängig und können die Integrität des Schengen-Raums nur sicherstellen, wenn sie gemeinsam handeln.

Beim Grenzmanagement müssen alle verfügbaren Instrumente genutzt werden. Dies bedeutet, dass auch das Potenzial der Informationstechnologie voll ausgeschöpft werden muss. Durch den Ausbau und die Modernisierung der für das Grenzmanagement und die Sicherheit genutzten IT-Systeme haben sich neue Möglichkeiten für die gemeinsame Nutzung dieser Instrumente ergeben. Die Umsetzung der künftigen Verordnungen über die Interoperabilität der EU-Informationssysteme – mit den richtigen Datenschutzgarantien – wird es den Behörden ermöglichen, die Vorschriften wirksamer anzuwenden.

Der Vorschlag der Kommission vom September 2018 für eine gestärkte und voll ausgerüstete europäische Grenz- und Küstenwache zielte darauf ab, einen entscheidenden Schritt hin zu einem wirklichen integrierten Grenzmanagement zu machen. Demnach soll die Europäische Grenz- und Küstenwache in eine neue operative Phase mit einer ständigen Reserve von 10 000 operativen Mitarbeitern eintreten, die Exekutivbefugnisse ausüben und über eigene Ausrüstung verfügen, unter uneingeschränkter Einhaltung sowohl der Grundrechte als auch der Souveränität der Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Grenzen. Denn derzeit ist die EU noch nicht hinreichend ausgestattet, um Krisensituationen an den Außengrenzen zu begegnen, insbesondere im Fall eines plötzlichen massenhaften Zustroms irregulärer Migranten. Dabei ist diese Bereitschaft der Maßstab dafür, ob die Außengrenzen als stark genug angesehen werden, um das Vertrauen der EU-Bürger in Schengen wiederherzustellen. Die Verhandlungen über diesen Vorschlag befinden sich nun im Trilog, was zeigt, dass alle

⁴⁰ Quelle: Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache und Operation Sophia.

Organe entschlossen sind, den Vorschlag noch vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 anzunehmen.

Zusammenarbeit mit Partnern aus Drittländern

Die Unterstützung für Drittländer und die Zusammenarbeit mit diesen ist für den Schutz der EU-Außengrenzen von entscheidender Bedeutung. Ein erster Schritt besteht darin, enge Arbeitsbeziehungen zu ermöglichen, damit Teams in gemeinsamen Operationen auf beiden Seiten der gemeinsamen Grenzen eingesetzt werden können. Zu diesem Zweck hat die Kommission mit fünf westlichen Balkanstaaten Statusvereinbarungen ausgehandelt. Ähnliche Abkommen wurden mit Albanien unterzeichnet und mit Nordmazedonien (Juli 2018), Serbien (September 2018), Bosnien und Herzegowina (Januar 2019) und Montenegro (Februar 2019) paraphiert.

Das Fachwissen der EU kann auch durch eine aktive operative Zusammenarbeit einen Beitrag leisten. Die EU hat der libyschen Küstenwache dabei geholfen, ihre Kapazitäten zur Rettung von Menschen auf See deutlich zu erhöhen und zu verhindern, dass Schleuser Menschen in seeuntüchtigen Booten auf See verbringen. Die Ausbildung, einschließlich im Bereich Menschenrechte und internationales Seerecht, muss verstärkt werden. Nachdem Libyen der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation offiziell sein Such- und Rettungsgebiet gemeldet hat, muss seine Kapazität nun durch ein vollwertiges Zentrum für Seerettung und Koordination unterstützt werden. Die EU-Unterstützung zielt auch auf die Rettung von Menschenleben zu Lande ab: Die Unterstützung der EU und der Mitgliedstaaten in Niger hat eine erhebliche Verringerung der Migrationsströme ermöglicht, und die Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration hat zur Suche und Rettung von über 13 000 Migranten in der nigrischen Wüste geführt.

Die EU und die Mitgliedstaaten bieten wichtige Hilfe und Kapazitätsaufbau, um die Partner beim Management ihrer Grenzen zu unterstützen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf regionalen Programmen. So hat das Programm zur Verbesserung der Migrationssteuerung am Horn von Afrika gemeinsame grenzüberschreitende Patrouillen und gemeinsame Grenzübergangsstellen zwischen Partnerländern wie Äthiopien und Südsudan sowie den Austausch bewährter Verfahren ermöglicht.

Diese Maßnahmen werden zudem in enger Koordination mit den Maßnahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und durch Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durchgeführt. Eine EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes hilft Libyen bei der Entwicklung eines umfassenderen Rahmens für das Grenzmanagement und bietet strategische Beratung für wichtige Ministerien. Neben der Ausbildung der libyschen Küstenwache verbindet das Mandat der Operation Sophia die Bekämpfung von Schleusernetzen und Waffenhandel mit Überwachungstätigkeiten (z. B. in Bezug auf den Ölschmuggel). Dadurch war die EU in der Lage, einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der maritimen Sicherheit insgesamt und zur Wiederherstellung der Stabilität im zentralen Mittelmeerraum zu leisten. Im Dezember 2018 wurde das Mandat der Operation Sophia um drei Monate verlängert, aber ohne eine Lösung für die Ausschiffung ist nicht sicher, ob die Operation fortgesetzt werden kann.

Die wichtigsten nächsten Schritte

- Das Europäische Parlament und der Rat sollten den Vorschlag für eine **reformierte Europäische Grenz- und Küstenwache** vor den Wahlen zum Europäischen Parlament annehmen.

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Europäische Grenz- und Küstenwache über die erforderlichen Ressourcen verfügt, um die Lage vor Ort regelmäßig zu bewerten und die **wesentlichen Grenzoperationen** zu gewährleisten. Die EU-Agenturen sollten ihre Arbeit in Bezug auf die westliche Mittelmeeroute intensivieren.
- Die Kommission und die EU-Agenturen sollten sicherstellen, dass die **Interoperabilität** der Grenz- und Sicherheitssysteme rasch entwickelt und umgesetzt wird und die ersten Elemente bereits 2020 einsatzbereit sind.
- Der Rat sollte nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die mit den Ländern des westlichen Balkans ausgehandelten Statusvereinbarungen zügig abschließen und für eine sofortige Umsetzung sorgen.

3. Eine EU, die Schutz und Asyl gewährt

Modernisierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Die Kommission ist überzeugt, dass die EU das Asylsystem reformieren kann, um bedürftige Migranten besser schützen und ihnen angemessene Bedingungen bieten zu können, und gleichzeitig diejenigen zurückzuführen, die kein Recht auf Aufenthalt in Europa haben. Die EU muss ihren Bürgerinnen und Bürgern zeigen, dass sie in der Lage ist, ein gerechtes und zweckmäßiges Asylsystem zu schaffen, das in Verbindung mit strengerer Grenzmaßnahmen in Zukunft einen Anstieg des Migrationsdrucks bewältigen könnte. Die Tatsache, dass die Zahl der irregulären Einreisen auf das Vorkrisenniveau zurückgegangen ist, ändert nichts daran, dass weiterhin Mängel bestehen und eine umfassende Reform des Asylsystems notwendig ist.

Es besteht ein grundlegender Bedarf an einem EU-weiten Ansatz. Dieser muss auf soliden Garantien beruhen, die gewährleisten, dass jeder Mitgliedstaat die Asylanträge, für die er zuständig ist, bearbeitet, und dass ein strukturierter, berechenbarer Solidaritätsmechanismus geschaffen wird, um sicherzustellen, dass kein Mitgliedstaat unverhältnismäßig stark belastet wird. Das EU-Asylsystem kann nur dann voll wirksam und vertrauenswürdig sein, wenn es sich um eine systematische und nicht um eine Ad-hoc-Solidarität handelt. Dies geht Hand in Hand mit klaren, einfachen und gemeinsamen Regeln für den Umgang mit Asylanträgen, mit verbesserten biometrischen Daten, durch die die Umsetzung der Vorschriften unterstützt wird, und mit ausreichender operativer und finanzieller Unterstützung für die Mitgliedstaaten.

Solange die Behandlung von Asylbewerbern zwischen den Mitgliedstaaten in bedeutendem Umfang variiert und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Bearbeitung von Asylanträgen leicht von einem Mitgliedstaat auf den anderen übertragen werden kann, bleibt das EU-Asylsystem anfällig für Missbrauch, Mehrfachanträge und Sekundärmigration. Es sind strengere Vorschriften und harmonisierte Kriterien für die Gewährung von Schutz sowie faire und gleiche Bedingungen für Asylbewerber und Personen mit Schutzstatus in der gesamten EU erforderlich. Das Asylsystem kann nur dann glaubwürdig sein, wenn Asylbewerber, deren Asylantrag abgelehnt wurde und die nicht mehr das Recht haben, in der EU zu verbleiben, rasch rückgeführt werden. Zu diesem Zweck muss unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte eine nahtlose Verbindung zwischen dem Asylsystem und wirksamen Verfahren für die Rückführung hergestellt werden.

Die Kommission hat alle für die Erreichung dieses Ziels notwendigen Vorschläge vorgelegt und unterstützt nachdrücklich eine schrittweise Umsetzung der einzelnen Vorschläge. Heute sind ausgewogene politische Vereinbarungen über fünf Vorschläge zur Asylreform in

Reichweite. Das Europäische Parlament und der Rat sollten nun die Gelegenheit nutzen, den Prozess rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament abzuschließen und den Bürgerinnen und Bürgern zu zeigen, dass die EU in der Lage ist, Fortschritte zu erzielen. Wie von der Kommission im Dezember 2018 erklärt⁴¹, stellt jeder dieser Vorschläge allein einen erheblichen Mehrwert dar und besteht kein technisches oder rechtliches Hindernis für die separate Annahme eines oder mehrerer dieser Vorschläge. Die Anerkennungsverordnung soll die Rechte anerkannter Flüchtlinge garantieren und Sekundärmigration verhindern. Auch die Richtlinie über Aufnahmebedingungen soll die Sekundärmigration bekämpfen, indem sie harmonisierte und menschenwürdige Bedingungen für Asylbewerber in der gesamten EU gewährleistet. Die Verordnung über die Asylagentur soll es der Agentur ermöglichen, die Hilfe für die Mitgliedstaaten durch rasche und umfassende Unterstützung zu verstärken. Die neuen Vorschriften über die EURODAC-Datenbank sollen es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Sekundärmigration zu verfolgen und Personen, die kein Recht auf Aufenthalt in der EU haben, besser zu identifizieren. Der Neuansiedlungsrahmen der Union soll sichere und legale Migrationswege gewährleisten, irreguläre Migrationsströme verringern und unsere Beziehungen zu Drittländern erleichtern. Die Kommission wird weiterhin sowohl mit dem Europäischen Parlament als auch mit dem Rat zusammenarbeiten, um die Annahme dieser Vorschläge voranzubringen.

Die Kommission überwacht auch weiterhin die Art und Weise, wie das derzeitige EU-Asylsystem in den EU-Mitgliedstaaten angewandt wird, auch indem sie Mängel bei der Umsetzung oder Unzulänglichkeiten in den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der verschiedenen Asylinstrumente untersucht.

EU-Unterstützung für den Schutz außerhalb der EU

Die Bereitstellung sicherer und geordneter Neuansiedlungswege für die Bedürftigsten spiegelt die Werte der EU wider und stärkt die Glaubwürdigkeit gegenüber unseren Drittlandpartnern. Die Neuansiedlung bietet einen sicheren Weg nach Europa für Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben. Im Rahmen der laufenden EU-Neuansiedlungsregelung haben sich 20 Mitgliedstaaten verpflichtet, bis Oktober 2019 mehr als 50 000 Plätze bereitzustellen. Über 24 000 dieser Zusagen wurden bereits umgesetzt und bieten Menschen in der EU Schutz. So war beispielsweise die laufende Neuansiedlung von mehr als 2000 Menschen aus Libyen von zentraler Bedeutung dafür, dass die EU in Zusammenarbeit mit dem UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR und den nigrischen Behörden Schutz für die Bedürftigsten anbieten konnte. Nun müssen die Mitgliedstaaten die Dynamik aufrechterhalten und sicherstellen, dass die verbleibenden Zusagen vor Ablauf der Frist im Oktober eingelöst werden.

Der Schutz von Flüchtlingen und Migranten außerhalb der EU gehört seit 2015 zu den zentralen Themen der EU-Politik. Millionen Menschen wurden durch Programme unterstützt, die die Grundbedürfnisse decken und die Lebensqualität von Menschen verbessern, die vor Konflikten in ihren Heimatländern fliehen mussten. Insbesondere hat die anhaltende Krise in Syrien zu einem enormen Bedarf an humanitärer Hilfe für mehr als 13 Millionen Menschen innerhalb des Landes und 5,6 Millionen Menschen in den Nachbarländern geführt.

- Die EU-Unterstützung im Rahmen der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei hilft der Türkei bei der gewaltigen Aufgabe, fast vier Millionen Flüchtlinge aufzunehmen. Bis

⁴¹ COM(2018) 798 final vom 4.12.2018.

Ende 2018 konnten im Rahmen der humanitären Hilfe 1,5 Millionen der am stärksten gefährdeten Flüchtlinge über das soziale Sicherheitsnetz für Notsituationen unterstützt werden und wurde mehr als 410 000 Schülerinnen und Schülern der Besuch einer Schule ermöglicht⁴². Weiteren 600 000 Kindern wurde geholfen, sich in das türkische Schulsystem zu integrieren. Vier Millionen Arztkonsultationen zur medizinischen Grundversorgung wurden unterstützt und über 500 000 syrische Kinder geimpft. Von der zweiten Zahlungstranche (3 Mrd. EUR) wurden nun 1,2 Mrd. EUR bereitgestellt.

- Im Jahr 2018 löste die EU ihre auf der zweiten Brüsseler Konferenz über die Unterstützung Syriens und der Region gemachten Zusagen ein, wodurch sich die Gesamthilfe der EU und ihrer Mitgliedstaaten seit Beginn der Krise auf fast 17 Mrd. EUR erhöhte und die EU zum führenden Geber wurde. Wie in der Türkei hat die EU umfangreiche humanitäre Hilfe für Binnenvertriebene in Syrien sowie für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften in Jordanien und Libanon sowie für Irak und Ägypten geleistet. Im Rahmen des Regionalen Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Krise in Syrien wurden im Jahr 2018 rund zwei Millionen syrische Flüchtlinge sowie Aufnahmegemeinschaften unterstützt⁴³. Die bevorstehende dritte Konferenz in Brüssel wird die wichtigste Geberkonferenz für die Reaktion auf die Krise in Syrien im Jahr 2019 sein, und die EU beabsichtigt, ihre in den vergangenen Jahren gemachten Zusagen aufrechtzuerhalten.
- Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme, die auf Nordafrika und das Horn von Afrika ausgerichtet sind, unterstützen Drittländer, die eine große Zahl von Flüchtlingen aufnehmen, um ihren Schutz- und Entwicklungsbedarf zu decken⁴⁴.
- Schutz ist auch ein Kernthema des EU-Treuhandfonds für Afrika, der die humanitäre Hilfe ergänzt und die Grundbedürfnisse der Vertriebenen deckt. Durch die Unterstützung von über vier Millionen Flüchtlingen allein in der Region am Horn von Afrika und von schätzungsweise zehn Millionen Binnenvertriebenen hat der Treuhandfonds in die Förderung der Selbstversorgung der Flüchtlingsbevölkerung und die Unterstützung der Aufnahmegemeinschaften investiert. Besondere Aufmerksamkeit wird der Förderung einer grundlegenden Stabilisierung in Somalia und Sudan gewidmet.

Vertreibung ist ein globales Phänomen, das globale Lösungen erfordert. Funktionierende Asylsysteme spielen sowohl in Drittländern als auch in der EU eine Schlüsselrolle. Die EU sollte den Impuls des Globalen Pakts für Flüchtlinge nutzen, um die bestehenden EU-Rahmen weiter zu nutzen und Drittländern bei der Unterstützung von Flüchtlingen außerhalb der EU zu helfen.

Die wichtigsten nächsten Schritte

- Das Europäische Parlament und der Rat sollten den neuen Rechtsrahmen annehmen, der für die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erforderlich ist, das den künftigen Herausforderungen entspricht. Diejenigen Vorschläge, hinsichtlich derer in Kürze eine Einigung zu erwarten ist, sollten noch vor den Wahlen zum Europäischen

⁴² Im Rahmen des Programms „Conditional Cash Transfer for Education“ (CCTE), das an Bedingungen geknüpfte Geldzuweisungen für Bildungsleistungen vorsieht.

⁴³ Der Haushalt des Treuhandfonds, der von 22 Mitgliedstaaten, der Türkei und aus dem EU-Haushalt finanziert wird, erreichte bis Ende 2018 1,6 Mrd. EUR. 94 % wurden zugesagt, 74 % vertraglich vereinbart und 690 Mio. EUR ausgezahlt. In einer strategischen Halbzeitbewertung wurde empfohlen, das Mandat des EU-Treuhandfonds über Dezember 2019 hinaus zu verlängern.

⁴⁴ Finanziert aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds. Seit 2015 wurden rund 37 Mio. EUR für Projekte bereitgestellt, die sich auf den Schutz in Nordafrika konzentrieren, und rund 27,5 Mio. EUR für Projekte in der Region am Horn von Afrika.

Parlament angenommen werden.

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Zusage von 50 000 **Neuansiedlungsplätzen** fristgerecht bis Oktober 2019 eingelöst wird.
- Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten die Unterstützung aufrechterhalten, die für den **Schutz der Flüchtlinge und Migranten in Drittländern** von entscheidender Bedeutung ist; dazu gehört auch die Anpassung früherer Zusagen im Rahmen der dritten Syrien-Konferenz in Brüssel.

4. Legale Migration und Integration

Legale Wege sind ein wesentliches Element des Migrationsmanagements der EU, da durch sie die Nutzung irregulärer Routen immer unattraktiver wird. Darüber hinaus zeigen sie, dass die EU sich zu echten langfristigen Partnerschaften verpflichtet. Sie sind auch deshalb wesentliche Elemente, da sie der EU ermöglichen, dem aktuellen und künftigen Bedarf an Facharbeitskräften gerecht werden zu können. Die legale Migration erfolgt innerhalb eines ausgearbeiteten Rechtsrahmens auf EU-Ebene in Bezug auf die Zulassungsbedingungen, Verfahren und Rechte von Migranten, wobei die Mitgliedstaaten über die Zahl der Migranten, die sie zu wirtschaftlichen Zwecken zulassen, selber entscheiden. Der wichtigste Vorschlag in diesem Bereich, der sich mit der Überarbeitung der Richtlinie über die Blaue Karte befasst, befindet sich derzeit jedoch in einer Sackgasse. Die Kommission wird in Kürze die Ergebnisse einer umfassenden Bewertung („Fitness-Check“) des Rechtsrahmens für die legale Migration zur weiteren Konsultation vorlegen.

In der Zwischenzeit laufen mehrere Pilotprojekte zur Arbeitsmigration oder befinden sich in Vorbereitung. Sie sind ein wichtiges Element, um den Weg für einen neuen Ansatz bei der legalen Migration zu ebnen. Im Rahmen solcher Pilotprojekte können neue Strukturen und Konzepte erprobt und eingeführt werden, um die legale Migration gemeinsam mit wichtigen Partnerländern wirksamer zu steuern. Projekte, an denen Belgien und Litauen, Marokko und Nigeria beteiligt sind, kombinieren den Fachkräftemangel im IT-Sektor mit einer möglichen Wiedereingliederung bei Ablauf des Projekts. Weitere Projektanträge aus Spanien und Frankreich, die mit nordafrikanischen Ländern zusammenarbeiten, werden geprüft. Diese spezifischen Projekte kommen zu einem regionalen Programm zur legalen Migration hinzu, an dem Deutschland mit ausgewählten Ländern in Nordafrika beteiligt ist und das im Dezember 2018 angenommen wurde.

Integration ist ein wichtiger Schritt im Migrationsprozess. Sie stellt sicher, dass Fertigkeiten und Kompetenzen derjenigen, die das Recht auf Aufenthalt haben, zum Vorteil aller genutzt und entwickelt werden, aber auch, dass inklusive und von Zusammenhalt geprägte Gesellschaften entstehen. Die erfolgreiche Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, ist daher – angesichts der zwischen Drittstaatsangehörigen und EU-Bürgern im Hinblick auf Beschäftigung, Armut oder Zugang zu wichtigen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung bestehenden Kluft – von entscheidender Bedeutung für eine sowohl wirtschaftlich als auch sozial funktionierende Migration. Die Unterstützung der Integration von Drittstaatsangehörigen mit legalem Wohnsitz sowie von Personen mit Migrationshintergrund ist ein Schwerpunkt des

vorgeschlagenen Mehrjährigen Finanzrahmens für den Zeitraum 2021-2027⁴⁵. Zu den Maßnahmen, die in der Regel auf die frühen Phasen der Integration ausgerichtet sind, gehören Sprachunterricht, Staatsbürgerkunde und zentrale Beratungszentren⁴⁶. Andere Arten von Maßnahmen umfassen eine systematischere Eingliederung in den Arbeitsmarkt⁴⁷ und die soziale Integration von Drittstaatsangehörigen und Personen mit Migrationshintergrund⁴⁸.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Prävention und Bekämpfung der Ausbeutung von Arbeitskräften, welche ebenfalls einen Anreiz für die irreguläre Migration darstellt. Die Rechtsvorschriften der EU verbieten die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt, einschließlich derjenigen, die ausbeuterischen Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind, und sehen die Festlegung von Mindeststandards zur Verhinderung, Aufdeckung und Ahndung von Verstößen vor.

Die wichtigsten nächsten Schritte

- Die Kommission wird in Kürze die Ergebnisse einer umfassenden Bewertung („*Fitness-Check*“) des bestehenden Rechtsrahmens für die legale Migration zur weiteren Konsultation vorlegen.
- Die Mitgliedstaaten, die Unterstützung durch die EU erhalten, sollten die **Pilotprojekte zur legalen Migration** ausweiten, indem sie neue Projekte und die Schaffung von Synergien zwischen bestehenden Projekten der Mitgliedstaaten stärker fördern.
- Das Europäische Parlament und der Rat sollten die Unterstützung für **Integrationsmaßnahmen im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen** sicherstellen.
- Die EU sollte die neuen Finanzierungsprogramme als Gelegenheit nutzen, die Koordinierung, den Abgleich der Qualifikation von Migranten an den Arbeitsmarktbedarf sowie die Überwachung der in den Mitgliedstaaten umgesetzten **Integrationsmaßnahmen** zu verbessern.

⁴⁵ Der Vorschlag der Kommission sieht gemeinsame Bestimmungen für sieben Fonds vor, die für bessere Synergien und somit mehr Effizienz bei der Integration von Drittstaatsangehörigen mit legalem Wohnsitz und Personen mit Migrationshintergrund sorgen sollen.

⁴⁶ Hauptsächlich im Rahmen des Asyl- und Migrationsfonds. Weitere Maßnahmen wären die Unterstützung in Bereichen wie Unterbringung und Gesundheitsversorgung sowie Maßnahmen zur Förderung der Interaktion mit den Aufnahmegesellschaften.

⁴⁷ Dazu gehören berufsbezogene Sprachausbildung, Programme zur beruflichen Aus- und Weiterbildung, Maßnahmen zur Förderung der Selbständigkeit, die Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, soziale Eingliederung usw. gemäß den spezifischen Zielen, wie sie im Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Sozialfonds+ festgelegt sind.

⁴⁸ Insbesondere durch die Mittelzuweisung in Höhe von 25 %, wie im Rahmen des Europäischen Sozialfonds+ für die soziale Eingliederung vorgeschlagen. Über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung können auch Investitionen in neue Aufnahmeeinrichtungen und Sozialunterkünfte sowie die Wiederbelebung benachteiligter städtischer und ländlicher Gebiete unterstützt werden.

V. SCHLUSSFOLGERUNG

Ein stetiger Anstieg des Migrationsdrucks und das Risiko von Instabilität über die Grenzen der EU hinaus führen dazu, dass die Migration auch in Zukunft die größte Herausforderung für die EU darstellen wird. Deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, dass die EU über die Instrumente verfügt, die sie in den kommenden Jahren benötigt, um diese Herausforderung zu bewältigen: eine vertiefte Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern, die erforderlichen Finanzmittel, einen rechtlichen Rahmen sowie operative Kapazitäten, die dem Gleichgewicht zwischen Solidarität und Verantwortung, das im Mittelpunkt eines umfassenden EU-Konzepts stehen muss, auf angemessene Weise Rechnung tragen. Nach Ansicht der Kommission ist die Annahme ihrer Vorschläge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und zur Modernisierung der Europäischen Grenz- und Küstenwache sowie zur Sicherstellung ausreichender Finanzmittel im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen – immer unter Beibehaltung des angestrebten Niveaus – der richtige Weg, wenn die EU dieser Herausforderung gewachsen sein soll.

Ein umfassendes Konzept, das Maßnahmen mit Partnern außerhalb der EU, an den Außengrenzen und innerhalb der EU umfasst, ist unverzichtbar. Es besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen einer starken Grenz- und Migrationspolitik und unserer Fähigkeit, die Vorteile des Schengen-Raums zu bewahren. Derzeit führen sechs Schengen-Staaten Kontrollen an den Binnengrenzen durch⁴⁹. Die Kommission hat dargelegt, wie die Sicherheit durch angemessene Polizeikontrollen und durch Zusammenarbeit verstärkt werden kann, ohne dass Grenzkontrollen erforderlich sind, und hat Änderungen der Vorschriften über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen vorgeschlagen⁵⁰. Angesichts der bisherigen Anstrengungen zur Stärkung des Außengrenzmanagements sowie unter Berücksichtigung der Verringerung der irregulären Einreisen ist es an der Zeit, eine Bestandsaufnahme mit Blick auf die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen und die Wiederherstellung eines voll funktionsfähigen Schengen-Raums vorzunehmen.

Die vier Jahre seit der Annahme der Europäischen Migrationsagenda haben gezeigt, dass die Situation ein kontinuierliches entschlossenes Handeln in allen Bereichen des umfassenden Migrationskonzepts erfordert. Es kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass ein vereintes Handeln sowie gemeinsame Anstrengungen der Mitgliedstaaten und der EU – in enger Zusammenarbeit mit den Partnern außerhalb der EU – zu Ergebnissen geführt haben und der einzige Weg sind, um ein besseres Migrationsmanagement zu erreichen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die EU-Werte die Eckpfeiler unserer Migrationspolitik bleiben. Dies erwarten die Bürgerinnen und Bürger der EU von der Europäischen Union.

⁴⁹ Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen aus Gründen, die mit der Migrationskrise und der Sekundärmigration zusammenhängen; Frankreich vor allem aus Gründen der terroristischen Bedrohung.

⁵⁰ C(2017) 3349 final vom 12.5.2017 und C(2017) 6560 final vom 27.9.2017 sowie COM(2017) 571 final vom 27.9.2017.